



La cour constitutionnelle à Taïwan face aux différends institutionnels : le rôle des Grands Juges du Yuan judiciaire durant la présidence de Chen Shui-bian (2000-2008)

Jeremie Chambeiron

► To cite this version:

Jeremie Chambeiron. La cour constitutionnelle à Taïwan face aux différends institutionnels : le rôle des Grands Juges du Yuan judiciaire durant la présidence de Chen Shui-bian (2000-2008). Science politique. Université Sorbonne Paris Cité, 2015. Français. NNT : 2015USPCF004 . tel-01174676

HAL Id: tel-01174676

<https://theses.hal.science/tel-01174676>

Submitted on 9 Jul 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Institut National des Langues et Civilisations Orientales

École doctorale N°265

Langues, littératures et sociétés du monde

ASIEs-CEC

THÈSE

présentée par

Jérémie Chambeiron

soutenue le 5 mars 2015

pour obtenir le grade de **Docteur de l'INALCO**

Discipline : Sciences politiques et relations internationales

La cour constitutionnelle à Taïwan face aux différends institutionnels : le rôle des Grands Juges du Yuan judiciaire durant la présidence de Chen Shui-bian (2000-2008)

Thèse dirigée par :

Mme Xiaohong Xiao-Planes, Professeur des Universités, INALCO

Rapporteurs :

M. Pasquale Pasquino, Directeur de recherche, CNRS, Distinguished Professor in Law and Politics, New-York University

M. Chwen-wen Chen, Professeur, National Taiwan University

Membres du jury :

Mme Xiaohong Xiao-Planes, Professeur des Universités, INALCO

M. Pasquale Pasquino, Directeur de recherche, CNRS, Distinguished Professor in Law and Politics, New-York University

M. Chwen-wen Chen, Professeur, National Taiwan University

Mme Françoise Mengin, Directrice de recherche, Sciences Po

M. Jacques Chevallier, Professeur émérite, Université Paris II Panthéon-Assas

Remerciements

Mes premiers remerciements vont à Mme Xiao-Planes, ma directrice de recherche, pour son soutien durant ces quatre et quelque années, ainsi qu'à l'équipe ASIÉS-CEC ; Mme Mengin et M. Corcuff pour leurs précieux conseils ; M. Chwen-Wen Chen pour son aide et sa disponibilité. Mes remerciements à toutes les personnes à Taïwan qui ont bien voulu accepter de me rencontrer : M. Chie-Cheng Wang, assistant parlementaire, M. Cheng-Wen Tsai, ancien ministre, M. Shin-Min Chen, Grand Juge du Yuan judiciaire, M. Yeong-Chin Su, Grand Juge et vice-président du Yuan judiciaire, M. Giin-Tarng Wang, professeur à NTU et Mme Wen-Chen Chang, professeur à NTU. Merci également à Mme Ferhat-Dana pour m'avoir mis en contact avec ses anciens étudiants.

Mes camarades : Ho-chun Chi et Sun-cheng Lee, pour l'aide qu'ils m'ont apportée lors de la préparation et durant mon séjour à Taïwan ; Yoann Goudin et l'AFET ; les doctorants de l'équipe ASIÉS-CEC pour les nombreuses discussions que nous avons pu avoir.

Enfin, les encouragements de mes amis, de David et Raphaël, futurs sinologues ; merci à mes trois amies Taïwanaises Sabrina Chen Shu-ching, Estelle Yang Yu-chin et Yu-hsuan Huang, qui ont pris le temps de m'aider pour le chinois ; l'aide de mes proches et de ma famille ; mes parents, sans qui cette thèse n'aurait pu être ni commencée ni terminée, et ma fille Albane ; une pensée pour ceux qui sont partis : Mauricette, Noël, Bruno, Claude et Robert.

Résumé

Le 18 mars 2000, Chen Shui-bian, représentant le Parti Démocrate-Progressiste (*Minjindang*) succédait à Lee Teng-hui, appartenant au Parti Nationaliste (*Kuomintang*), premier président élu au suffrage universel à Taïwan. L'accession de Chen Shui-bian à la présidence de la République de Chine, nom officiel de Taïwan, marquait la première alternance politique de l'histoire au niveau national. Sur le plan institutionnel, la démocratisation à Taïwan s'est accompagnée à partir de 1991 d'un ensemble de textes additionnels à la Constitution de la République de Chine datant de 1947 qui ont transformé les relations entre les différents pouvoirs et assuré une base légale à la transition démocratique. Cependant, le Yuan législatif (le parlement taïwanais) a connu à partir des années 2000, et jusqu'au terme du second mandat de Chen Shui-bian en 2008, de nombreux blocages, résultant du fait que le KMT et ses alliés du camp pan-bleu aient réussi à conserver à toutes les élections législatives le contrôle du parlement. Le point de départ de notre thèse est de comprendre comment ces blocages sont advenus, et la manière dont les différentes branches du gouvernement et du parlement ont négocié en vue de les résoudre. A ce titre, nous nous intéressons en particulier au rôle de la cour constitutionnelle taïwanaise dans la résolution de ces différends institutionnels, les Grands Juges du Yuan judiciaire (*Sifa yuan Dafaguan*). Nous nous demandons si ces derniers ont été un recours dont les différentes branches se sont servies pour résoudre ces différends ou bien sont-ils restés en retrait, préférant ne pas s'impliquer dans les problèmes politiques ? L'analyse des décisions rendues par les Grands Juges nous permettra de répondre à ces questions. La dimension comparative apporte un nouvel éclairage sur le rôle des Grands Juges durant la période. Quatre cours ont été retenues, en France, en l'Allemagne, aux Etats-unis et au Japon, disposant toutes de pouvoirs différents. Les Grands Juges ont été pensés dans la Constitution de 1947 selon le modèle américain, mais en réalité se rapprochent de celui élaboré par le juriste autrichien Hans Kelsen (1881-1973). Notre étude montre qu'il n'y a pas à strictement parler de mimétisme juridique ; les Grands Juges se caractérisent par leur singularité en termes d'activisme et de retenue juridique, bien que des rapprochements avec les autres cours soient possibles sur ces points. Les Grands Juges ont eu pour constante l'affirmation de leur indépendance en tant que cour constitutionnelle. Plutôt que de trancher les litiges, ils ont préféré les recours aux solutions négociées entre les acteurs, donnant un cadre aux institutions pour résoudre les conflits. En matière de libertés fondamentales et de droits de l'Homme, les Grands Juges ont statué en faveur de la garantie ou de l'extension des droits déjà inscrits dans la Constitution de 1947. Les Grands Juges apparaissent dans la position d'un protecteur des droits, plutôt que dans celle d'un organe de résolution des différends institutionnels.

Cette institution agit ainsi dans la continuité de son rôle historique dans la transition démocratique.

Mots-clés : Taïwan, Constitution, réforme constitutionnelle, cour constitutionnelle, Grands Juges du Yuan judiciaire, contrôle de constitutionnalité, Chen Shui-bian, gouvernement minoritaire, différends institutionnels

Abstract

On March 18th, 2000, Chen Shui-bian, representing the Democratic-Progressive Party (*Minjindang*), succeeded Lee Teng-hui, member of the Nationalist Party (*Kuomintang*) and first Taiwan president elected by popular vote. The momentous rise of Chen Shui-bian to the presidency of the Republic of China, the country's official name, constituted the first political change in the country's history. Starting in 1991, Taiwan's democratisation was followed institutionally by several additions to the Republic of China's 1947 Constitution, a series of texts which shifted the balance between the powers in place and provided a legal basis for the democratic transition. However, starting in 2000, and until the end of Chen Shui-bian's second term in 2008, a number of political standoffs occurred in the Legislative Yuan (Taiwan's parliament), as a result of the KMT and its allies of the so-called pan-blue camp securing control of the parliament's majority in every legislative election. Our thesis aims to understand how these deadlocks happened, and the way in which each branch of the government negotiated to find agreements. We particularly focus on the role played by the Great Justices of the Judicial Yuan (*Sifayuan Dafaguan*), Taiwan's constitutional court, in the resolution of these conflicts. Were the Great Justices called upon by the different branches of the government to end the stalemates, or did they stay away from political matters? The analysis of the Great Justices' decisions and interpretations will help answer these questions, while a comparative approach will cast new light on the role played by the Great Justices at that time. For that purpose, four constitutional courts will be studied, in France, Germany, the United States and Japan, each one of them holding different sets of powers. In the 1947 Constitution, the Great Justices of Taiwan were tailored on the example of the US Supreme Court, but are actually closer to the model elaborated by the Austrian legal scholar Hans Kelsen (1881-1973). Our study shows that, strictly speaking, there is no legal imitation: the Great Justices are singular in terms of both their judicial activism and restraint, even though parallels can be drawn with the other courts. The Great Justices have consistently asserted their independence as a constitutional court. Instead of deciding in favour of one party or another, they have privileged procedural solutions, providing thus an

institutional framework for conflict resolution. In matters of civic liberties and human rights, the Great Justices have ruled in favour of protecting and extending the rights already enshrined in the 1947 Constitution. The Great Justices therefore appear more as defenders of rights, i.e. ombudsmen, rather than as a constitutional mechanism to work disputes out. This institution thus acts in keeping with its historical role during the democratic transition.

Keywords: Taiwan, Constitution, constitutional revision, constitutional court, Great Justices of the Judicial Yuan, judicial review, Chen Shui-bian, minority government, political deadlocks

Remarques sur la transcription et la datation

La transcription suit deux règles distinctes. Les noms propres sont transcrits selon le système Wade-Giles, plus fréquemment utilisé à Taïwan, ou selon leurs variantes lorsque celles-ci existent. La transcription la plus répandue sera systématiquement préférée. Ex: Shih Ming-teh. Les autres expressions en chinois sont transcrites selon le système *pinyin*. Ex: République de Chine (*Zhonghua minguo*). Un index en fin de volume donne la correspondance en caractères des principaux noms et expressions utilisés.

Les chiffres entre parenthèses après les dates, lorsqu'ils sont indiqués, signalent l'année selon le calendrier de la République de Chine, en vigueur à Taïwan. Exemple: 2000 (89), pour an 2000 et année 89 du calendrier de la République de Chine.

Table des matières

Remerciements.....	2
Résumé.....	3
Abstract.....	4
Remarques sur la transcription et la datation.....	6
Introduction.....	1
Première partie : Les différends institutionnels en 2000-2008.....	12
Chapitre I. Le cadre constitutionnel du système politique taïwanais.....	13
1. La Constitution de 1947.....	14
2. Les articles additionnels à la Constitution.....	25
3. Le changement constitutionnel du point de vue de la nature du régime.....	36
Chapitre II. L'expérience politique en 2000-2008.....	47
1. Les partis politiques et leurs principaux clivages.....	47
2. Les différents modes de scrutins aux élections présidentielles et législatives.....	54
3. Les gouvernements minoritaires entre 2000 et 2008.....	66
Chapitre III. Les limites institutionnelles dans la résolution des différends politiques.....	78
1. Les blocages législatifs en 2000-2008.....	78
2. Les négociations entre partis politiques.....	102
Seconde partie : Le rôle des Grands Juges vis-à-vis des différends institutionnels.....	115
Chapitre IV. L'organisation des Grands Juges du Yuan judiciaire.....	117
1. Le contrôle de constitutionnalité à Taïwan.....	117
2. Les bases juridiques : la « Loi sur la procédure d'interprétation des Grands Juges du Yuan judiciaire ».....	127
3. Les Grands Juges et les autres cours constitutionnelles.....	139

Chapitre V. Les interprétations rendues par les Grands Juges.....	157
Chapitre VI. Les Grands Juges : garants du droit plutôt que médiateurs institutionnels ?.....	181
1. Un recours limité aux Grands Juges dans les cas de litiges institutionnels.....	182
2. La retenue des Grands Juges dans les différends institutionnels.....	191
3. Comparaisons avec les cours française, allemande, américaine et japonaise.....	194
4. Les Grands Juges et les questions de garantie des droits : une institution active.....	217
Conclusion.....	227
Annexes.....	235
1. Transcription et traduction des entretiens.....	235
2. Loi sur l'interprétation constitutionnelle des Grands Juges du Yuan judiciaire.....	281
3. Statistiques sur les requêtes devant le Conseil des Grands Juges du Yuan judiciaire, 2003 (92)- 2007 (96), avec pourcentages.....	298
4. Informations sur les interprétations n°568 (14 novembre 2003) à 716 (27 décembre 2013) : requérant, avis conformes et divergents en partie ou en totalité, remarques.....	307
5. Données concernant le fonctionnement des Grands Juges, 2000-2008, compilées par l'auteur à partir d'un examen de l'ensemble des interprétations rendues durant la période (sous réserve de disponibilité), et des statistiques de l'annexe 2.....	321
Bibliographie.....	322
1. Sources.....	322
2. Articles et ouvrages.....	329
Webographie.....	342
Index.....	346

Index des tableaux

Synthèse des articles additionnels.....	30
« Pouvoir de gouverner » vs « pouvoir de s'opposer » à Taïwan.....	46
Les attributions des cours en France, en Allemagne, aux Etats-unis, au Japon et à Taïwan.....	153
Composition des Grands Juges, 1985-2008.....	159
Avis divergents, 1988-1994, par période.....	160

Les interprétations relatives au fonctionnement des institutions, 2000-2008.....	165
--	-----

Index des objets

Schéma des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif après les sept révisions constitutionnelles.....	32
Schéma de fonctionnement de la procédure législative.....	79
Facteurs influençant les négociations entre partis.....	112
Schéma de la procédure d'interprétation constitutionnelle.....	129
Origine des requêtes, 2003-2007.....	183
Proportion de requêtes acceptées et de requêtes rejetées, 2003-2007.....	184
Proportion de requêtes acceptées et de requêtes rejetées d'origine administrative, 2003-2007.....	185
Proportion de requêtes acceptées et de requêtes rejetées d'origine privée, 2003-2007.....	185
Nombre d'interprétations en proportion du nombre de requêtes totales, 2000-2008, par année.....	186
Interprétations par rapport au nombre total de requêtes, 2000-2008.....	187
Décisions des Grands Juges du Yuan judiciaire, 2000-2008, par type.....	188
Champs concernés par les interprétations, 2000-2008.....	189

Introduction

Le 18 mars 2000, Chen Shui-bian, représentant le Parti Démocrate-Progressiste (*Minjindang*) succédait à Lee Teng-hui, appartenant au Parti Nationaliste (*Kuomintang*), premier président élu au suffrage universel à Taïwan le 23 mars 1996. L'accession de Chen Shui-bian à la présidence de la République de Chine, le nom officiel du pays, marquait la première alternance politique de l'histoire de l'île au niveau national. Cette alternance est l'aboutissement du processus de démocratisation, engagé depuis les années 70 avec le mouvement des « hors-partis » (*dangwai*)¹, autour des candidats se présentant aux élections contre le KMT.

L'histoire de la démocratisation de Taïwan est connue et très documentée. Le domaine des sciences politiques a vu jusqu'à aujourd'hui paraître de très nombreux articles et ouvrages² concernant les conditions politiques de la démocratisation, le système électoral ou les différents clivages partisans au sein de la société taïwanaise.

Sur le plan institutionnel, la démocratisation s'est accompagnée d'un ensemble de textes additionnels à la Constitution de la République de Chine, à partir de 1991, qui ont transformé les relations entre les différents pouvoirs et assuré une base légale à la transition démocratique. Le caractère démocratique du régime taïwanais est attesté par de nombreuses études³. Les changements opérés au niveau politique ont connu de cette manière une traduction juridique. Les sciences juridiques ont largement détaillé le contenu de ces différentes séries d'amendements à la Constitution de la République de Chine.

L'étude des Grands Juges du Yuan judiciaire

Le parlement a connu à partir des années 2000, et jusqu'au terme du second mandat de Chen Shui-bian en 2008, de nombreux blocages, résultant du fait que le KMT et ses alliés du camp pan-bleu aient réussi à conserver à toutes les élections le contrôle du Yuan législatif, c'est-à-dire le parlement taïwanais. Le point de départ de notre thèse est de comprendre comment ces blocages sont advenus, et la manière dont les différentes branches du gouvernement et du parlement ont négocié en vue de les résoudre. A cette question, nous avons voulu ajouter une autre dimension, en examinant le rôle

1 Ferhat-Dana, *Le dangwai et la démocratie à Taïwan : Une lutte pour la reconnaissance de l'entité politique taïwanaise (1949-1986)*.

2 La bibliographie donne un aperçu non-exhaustif de la recherche dans ce domaine.

3 Zhang, *Taiwan's Modernization: Americanization and Modernizing Confucian's Manifestation*, 71–72.

de la cour constitutionnelle taïwanaise, les Grands Juges du Yuan judiciaire (*Sifa yuan Dafaguan*)⁴, dans les différends institutionnels.

Cette institution reste peu étudiée, comme le rappelait Tom Ginsburg il y a plus de dix ans. Cette situation n'a que peu évolué, le nombre d'ouvrages consacrés au sujet restant faible. La plupart des articles traitant des Grands Juges se concentrent sur les aspects juridiques de leur fonctionnement, plus que sur leur rôle institutionnel :

« Parmi toutes les réformes des institutions électorales, le Conseil des Grands Juges a reçu peu d'attention de la part des universitaires étudiant la transition démocratique. Même aujourd'hui, il y a la perception que les cours sont sujettes à des influences politiques spéciales. Cependant, un examen attentif des décisions du Conseil montre qu'il a joué un rôle discret mais important en contribuant à l'environnement de libéralisation politique et en avançant les réformes dans les interstices des institutions politiques. Il l'a fait en élargissant avec soin ses propres pouvoirs. »⁵

L'autre point qui incite à détailler l'examen du fonctionnement de la cour constitutionnelle taïwanaise est le développement juridique de cette institution, et la place grandissante qu'elle occupe. En comptant l'ensemble des interprétations rendues par le Conseil des Grands Juges, on arrive à un total de sept cent vingt-six, la dernière en date du 21 novembre 2014. Entre le 6 janvier 1949, date de la première interprétation, et le 21 juin 1990, lorsque le Conseil des Grands Juges a rendu son interprétation stipulant que tous les parlementaires devaient avoir démissionné à la date du 31 décembre 1991, importante décision concernant la démocratisation des institutions, seules deux cent soixante-et-unes interprétations avaient été rendues. Les quatre cent soixante-trois autres interprétations ont toutes été rendues depuis cette date. En résumé, en soixante-cinq années de fonctionnement, 64% des décisions du Yuan judiciaire datent des vingt-quatre dernières années.

La question de la légitimité des cours constitutionnelles

La légitimité des cours constitutionnelles est confrontée au problème suivant : une institution qui n'est pas élue est-elle fondée à contrôler, voire à déclarer inconstitutionnel, le travail du parlement, dont les membres ont reçu leur mandat des électeurs ?

On peut donner deux arguments en faveur du contrôle de constitutionnalité : substantialiste, qui met l'accent sur la nécessité de protéger les minorités non-représentées dans le processus de décision gouvernemental, et procédural, qui affirme que les cours sont les mieux à même de garantir le

⁴ Cette appellation est la traduction du nom chinois de cette institution. Par la suite, afin d'éviter d'alourdir la rédaction, nous utiliserons l'appellation Grands Juges.

⁵ Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 119–120.

processus démocratique :

« Bien qu'elles partagent le modèle sous-jacent de démocratie constitutionnelle, les deux stratégies pour justifier le contrôle de constitutionnalité diffèrent. L'argument substantialiste, représenté par Bickel et Choper, reconnaît que la démocratie est une valeur importante, mais est suspicieux quant à la capacité du fait majoritaire à satisfaire complètement les demandes de justice ou d'autres valeurs politiques importantes. Il soutient alors que certaines motivations institutionnelles donnent aux cours indépendantes une meilleure chance d'assurer ces autres valeurs : le contrôle de constitutionnalité au regard de telles questions est justifié comme étant plus susceptible que le processus démocratique ordinaire de donner les bonnes réponses. L'argument procédural, représenté par Ely et Dahl, reconnaît que les autres valeurs substantielles au-delà de celles en relation avec la démocratie peuvent être dignes de soutien politique et même être actées dans la Constitution ; mais ils nient à des cours indépendantes la capacité même ou la légitimité normative de prendre de telles décisions substantielles. Dans les conditions du désaccord raisonnable, des priorités relatives, et de l'influence spécifique sur la politique en général, et étant donné l'axiome normatif de l'égalité politique des citoyens, les procéduralistes insistent sur le fait que seule la démocratie peut de façon juste lier une communauté politique à un jeu particulier de décisions politiques. Les motivations institutionnelles spécifiques pour les cours, cependant, en font de meilleurs défenseurs des règles du jeu démocratique que les joueurs eux-mêmes impliqués. Le contrôle de constitutionnalité des procédures démocratique est légitime ; au-delà réside le royaume du paternalisme juridique. »⁶

Tom Ginsburg propose ce qu'il appelle le « modèle de l'assurance du contrôle de constitutionnalité » (*insurance model of judicial review*), reprenant une partie des arguments développés ci-dessus. Elle est basée sur l'incertitude que les gouvernants ont, à un instant donné, de leur capacité à se maintenir au pouvoir à l'occasion des échéances électorales successives. Les cours sont de ce point de vue un moyen de limiter les pouvoirs des futurs gouvernants :

« J'affirme que la réponse à la question de savoir pourquoi des politiciens concernés par leurs intérêts propres voudraient mettre en place un système de contrôle de constitutionnalité dépend des positions de pouvoirs attendues par les rédacteurs de la Constitution dans le gouvernement post-constitutionnel. Considérant que les rédacteurs sont eux-mêmes des politiciens, eux-mêmes intéressés par le fait de gouverner après l'adoption de la nouvelle Constitution. Il s'en suit qu'ils vont rechercher à mettre en place des institutions qui maximiseront leur capacité à gouverner dans le nouvel ordre constitutionnel. Le facteur-clé du point de vue des rédacteurs est l'incertitude concernant la future configuration politique au moment de la rédaction de la Constitution. »⁷

6 Zurn, *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, 63–64.

7 Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 24.

Les pouvoirs de l'institution dépendent des rapports de force politique au moment de l'élaboration de la Constitution :

« Ces considérations conduisent à la prédiction générale à propos des pouvoirs judiciaires et des droits constitutionnels : des pouvoirs constitutionnels explicites et l'accès au contrôle de constitutionnalité seront plus grands lorsque les forces politiques sont diffuses que lorsqu'un seul parti existe au moment de la rédaction de la Constitution. Ceci parce que le parti dominant est susceptible d'anticiper des succès continus lors des élections post-constitutionnelles et par conséquent préférer les institutions majoritaires. Lorsque les forces politiques sont bloquées, ou dispersées, aucun parti ne peut de façon certaine prévoir qu'il sera capable de gagner lors des élections post-constitutionnelles. Parce qu'il n'existe pas de partis confiant dans sa capacité à gagner, tous les partis voudront limiter la majorité et par conséquent mettront en avant des institutions minoritaires telles que le contrôle de constitutionnalité. Le facteur-clé pour expliquer les variations dans l'étendue des pouvoirs judiciaires est la structure du système de partis et la configuration des forces politiques au moment de la rédaction de la Constitution.

J'appelle cela le 'modèle de l'assurance du contrôle de constitutionnalité'. En servant de forum alternatif au sein duquel il est possible de questionner l'action gouvernementale, le contrôle de constitutionnalité fournit une forme d'assurance envers les défaites électorales attendues pendant la mise en place des accords sur la Constitution. (...) Le contrôle de constitutionnalité aide ainsi à conclure des accords sur la Constitution qui échoueraient autrement. »⁸

Plutôt que de jouer le rôle de juge en dernier ressort, les cours apparaissent comme un moyen de discuter des politiques au sein du gouvernement :

« Bien que la théorie de l'assurance soit clairement minoritaire dans ses caractéristiques, elle n'a pas besoin de reposer sur la vision que les cours serviront toujours des intérêts minoritaires ou que les cours seront toujours efficaces quand elles le feront. De récents travaux sur les démocraties parlementaires sont conformes avec la littérature en mettant en avant le fait que les décisions judiciaires ne sont pas un point final, mais impliquent plutôt un dialogue avec les autres branches du gouvernement. La cour est un acteur parmi plusieurs qui participe aux discussions gouvernementales. Le point crucial que toutes les théories partagent est que la cour fournit un forum alternatif au parlement et peut ainsi permettre une articulation des points de vue qui ne seraient autrement pas entendus. Que cela améliore ou non la qualité de la démocratie, comme les théoriciens de la délibération le soutiennent, ne nous concerne pas ici. Ce qui est important pour nos buts actuels est que, en tant que matière positive, le contrôle de constitutionnalité élargisse le spectre des voies pour inclure les perdants politiques. Deux forums sont toujours meilleurs qu'un

⁸ Ibid., 25.

seul pour le parti qui a perdu au parlement. Ainsi, l'argument de l'assurance est compatible avec une variété de théories normatives. »⁹

On peut retenir deux points de la proposition de Tom Gingsburg sur la place du contrôle de constitutionnalité. Le premier est qu'il offre une garantie (assurance) aux perdants lors des échéances électorales de pouvoir compter dans le jeu institutionnel, même s'ils ne sont pas en situation de gouverner. L'étendue de ce contre-pouvoir représenté par la cour dépend du rapport de force au moment de la rédaction de la Constitution. Le second est qu'en agissant comme une autre instance de discussion, après le parlement, la cour constitutionnelle permet à des groupes minoritaires de faire entendre leurs arguments. La légitimité des cours peut trouver un fondement dans les garanties qu'elles offrent aux groupes qui ne sont pas au pouvoir d'être en capacité de peser dans les décisions institutionnelles.

Il faut par ailleurs prendre en compte le rôle de contre-pouvoir de cette institution. Au-delà des garanties qu'il offre aux groupes minoritaires, le contrôle de constitutionnalité limite le champ de la législation du gouvernement et du parlement à celui de la Constitution. La cour doit parallèlement garantir le respect de la procédure judiciaire. Il existe une marge d'appréciation, et au sein d'une même cour, les avis peuvent diverger, mais cette institution doit, sous réserve d'être indépendante du pouvoir politique, garantir le respect des principes constitutionnels, et, *a fortiori* dans le cas d'un régime démocratique, ceux de l'Etat de droit.

Cependant, la question de l'organisation peut varier d'un pays à un autre. Tous ne possèdent pas une cour constitutionnelle. C'est le cas du Royaume-Uni ou de la Finlande¹⁰. L'existence d'une cour constitutionnelle n'est qu'un moyen parmi d'autres d'effectuer le contrôle de constitutionnalité. A Taïwan, ce sont les Grands Juges qui remplissent ce rôle. Mais la question du contrôle de constitutionnalité ne saurait se limiter de façon générale à celle des seules cours constitutionnelles.

Les cours au sein du système constitutionnel

Le contrôle de constitutionnalité peut s'opérer selon deux modes principaux : le premier concerne la législation, qu'elle soit d'origine parlementaire ou gouvernementale. Il s'agit de vérifier la conformité du travail législatif du parlement (lois) et du gouvernement (décrets, règlements) avec la Constitution : c'est le contrôle abstrait de constitutionnalité. Le second est de vérifier que les lois ont

⁹ Ibid., 30.

¹⁰ Dans ces deux pays, il est du ressort des tribunaux d'effectuer le contrôle de constitutionnalité, uniquement dans le cas d'une procédure judiciaire. Il n'existe pas de cour constitutionnelle contrôlant les actes du parlement.

été régulièrement appliquées dans le cadre d'une procédure judiciaire : c'est le contrôle concret de constitutionnalité. Il existe bien évidemment des différences d'organisation entre les pays, toutes les cours constitutionnelles n'ayant pas les mêmes attributions ; la plus notable étant que le contrôle concret de constitutionnalité puisse être effectué, ou initié, par le juge lui-même en charge du litige, plutôt que par un juge suprême.

Il se trouve qu'à Taïwan, comme dans d'autres pays tels que l'Allemagne et les Etats-unis, les Grands Juges ont également un pouvoir d'intervention dans la résolution des conflits entre institutions, selon la « Loi sur la procédure d'interprétation des Grands Juges du Yuan judiciaire » (*Sifa yuan Dafaguan shenli anjian fa*), qui sert de fondement juridique à l'interprétation constitutionnelle.

De ce point de vue, la question qui se pose de la période 2000-2008 est celle de la manière dont les Grands Juges ont agi vis-à-vis de blocages institutionnels. Ont-ils été un recours dont les différentes branches se sont servies pour résoudre ces derniers ? Ou bien sont-ils restés en retrait, préférant ne pas s'impliquer dans les problèmes politiques ? L'analyse des décisions rendues par les Grands Juges nous permettra de répondre à ces questions.

La dimension comparative apporte un nouvel éclairage sur le rôle des Grands Juges durant la période. Quatre cours sont retenues dans ce travail, celles de la France, de l'Allemagne, des Etats-unis et du Japon, disposant toutes de pouvoirs différents ; leur rôle est plus ou moins large. La jurisprudence à Taïwan s'inspire, au moins en partie, de celle rendue par les autres cours. Pour autant, notre étude veut montrer qu'il n'y a pas à strictement parler de mimétisme juridique entre les Grands Juges et les autres cours. Les Grands Juges ont suivi un chemin qui leur est propre en termes d'activisme et de retenue juridique, même si certains éléments sont à rapprocher de l'attitude de certaines des autres cours. Ce chemin s'inscrit en premier lieu dans la continuité historique du rôle de cette institution depuis la fin des « Dispositions provisoires » (*Dongyuan kanluan shiqi linshi tiaokuan*) et le retour au fonctionnement démocratique des institutions.

La périodisation

La question des différends entre les pouvoirs exécutif et législatif nous amène au choix de la périodisation. Comme nous l'avons mentionné, avec l'élection de Chen Shui-bian s'est produite la première alternance démocratique à Taïwan (transfert de pouvoir du KMT au PDP). Cette transition n'a toutefois pas eu lieu au niveau du pouvoir législatif. Lors des élections de 2001, le KMT et ses alliés (le camp « pan-bleu ») ont conservé le contrôle de la majorité du Yuan législatif, au détriment du PDP et de ses alliés (le camp « pan-vert »). Cette situation s'est reproduite lors des échéances

suivantes. Chen Shui-bian a été réélu en 2004, mais le camp pan-bleu a conservé le contrôle du Yuan législatif aux élections tenues la même année.

Dans ces conditions de gouvernement minoritaire¹¹, le fonctionnement des institutions s'est trouvé entravé par les antagonismes entre d'un côté un exécutif contrôlé par le PDP, et un parlement restant aux mains du KMT. Les différences idéologiques entre les deux camps ont eu leur importance, et les particularités institutionnelles propres à Taïwan, telles que le processus de nomination du premier ministre, ont favorisé le maintien de cette situation. Le travail législatif a été largement bloqué : moins de la moitié des projets de loi présentés par tous les gouvernements durant la période a été adoptée par les députés, au prix souvent de longues négociations¹².

Les conditions particulières du fonctionnement des institutions durant cette période nous conduisent à étudier la place du pouvoir judiciaire, dans la perspective de la résolution des conflits entre les organes constitutionnels. Comme nous l'avons mentionné, la majorité des interprétations ont été par les Grands Juges depuis 1990 ; cela montre la place qu'occupe désormais cette institution.

C'est pour ces deux raisons que nous avons choisi de nous intéresser aux années de la présidence de Chen Shui-bian. La première est la situation de blocage institutionnel pendant la période, qui nous permet d'étudier le rôle du pouvoir judiciaire vis-à-vis des deux autres pouvoirs exécutif et législatif en cas de désaccords. La seconde est l'activité juridique des Grands Juges : ayant rendu de très nombreuses interprétations, il convient de les examiner pour comprendre leur rôle dans la résolution des conflits institutionnels.

La structure de la thèse

Cette thèse se décompose en deux parties principales. La première partie a pour objet de comprendre l'origine des blocages institutionnels qui sont apparus durant la période, et la manière dont les acteurs ont cherché des solutions pour les résoudre. Pour ce faire, nous revenons dans un premier chapitre sur la structure institutionnelle de la République de Chine, les particularités des différents textes additionnels à la Constitution, et les attributions des pouvoirs. Les Grands Juges s'intègrent au sein d'un des cinq pouvoirs prévus par la Constitution, le Yuan judiciaire, en tant que cour constitutionnelle, mais ses membres supervisent également l'ensemble des institutions judiciaires, sur le modèle de la Cour Suprême américaine. Le deuxième chapitre décrit les clivages

11 Nous reviendrons dans la partie consacrée à la situation politique sur les définitions applicables à la période.

12 Nous donnerons un aperçu de quelques projets de loi votés durant la période, et du déroulement des négociations.

partisans au sein du champ politique taïwanais, et présente les gouvernements successifs entre 2000 et 2008. Taïwan a connu une succession de gouvernements minoritaires durant cette période, le pouvoir exécutif étant contrôlé par le PDP tandis que le KMT gardait la majorité au parlement, ce qui s'est traduit par des blocages institutionnels importants. Le troisième chapitre étudie le vote de certains projets de lois, et les négociations qui les ont entourées. Ces dernières, à côté d'importants défauts structurels, ont eu des effets limités sur le fonctionnement des institutions et la résolutions des différents. Les blocages sont de ce fait restés importants.

Si l'expérience des années 2000 a montré que les Grands Juges n'ont pas mis un terme aux blocages, il est intéressant de voir comment, face aux difficultés entre exécutif et législatif, cet organe constitutionnel s'est positionné, et dans quelle mesure il a influé sur les relations entre les institutions ?

La seconde partie vise à répondre à ces questions. Il convient d'abord de comprendre l'organisation des Grands Juges : c'est l'objet d'un premier chapitre. L'organisation est précisée par différents textes de lois, qui concernent les règles de fonctionnement et les pouvoirs qui sont attribués aux Grands Juges (les cours constitutionnelles sont des juridictions d'attribution). Nous verrons que les Grands Juges sont fondés juridiquement à intervenir dans les différends institutionnels, selon certaines modalités. Par comparaison avec les autres cours française, allemande, américaine et japonaise, les Grands Juges disposent de façon générale de pouvoirs étendus. L'explication se trouve dans les sources du droit : Taïwan possède une cour qui répond aux critères établis par le juriste autrichien Hans Kelsen, notamment dans *Théorie pure du droit*, à la différence de certaines des autres cours citées ci-dessus. Les juristes taïwanais se sont inspirés plus spécifiquement des exemples allemand et américain pour mettre en place cette institution. Le deuxième chapitre s'attache au rôle des Grands Juges durant la période, à travers l'analyse de plusieurs des interprétations se rapportant aux relations entre institutions. Elles sont peu nombreuses, et caractérisées par une préférence pour les solutions procédurales : elles donnent un cadre au sein duquel le gouvernement et le parlement doivent négocier pour résoudre leurs désaccords. Ce positionnement auto-limité (*self restraint*) de l'institution sur les questions d'ordre institutionnel nous conduit dans un dernier chapitre à réfléchir globalement sur le rôle des Grands Juges. Nous estimons que les Grands Juges, qui ont pris d'importantes décisions ayant favorisé la démocratisation de Taïwan, se positionnent davantage comme un garant du droit que comme un médiateur institutionnel. C'est une tendance qu'on retrouve dans les autres exemples étudiés. Mais à la différence de certaines autres cours, les Grands Juges se montrent actifs sur les questions de libertés individuelles, allant même jusqu'à faire référence dans leurs décisions à une jurisprudence internationale en matière de droits individuels et de droit du travail qui ne contraint pas juridiquement Taïwan, en tant qu'Etat non-signataire des textes du fait de son existence juridique

limitée dans le système politique international. C'est ici que les Grands Juges se distinguent, même si des rapprochements peuvent être établis en fonction des domaines sur lesquels se porte l'analyse.

Les sources

Le travail sur les sources de presse nous a servi à retracer un certain nombre d'événements liés à l'adoption des textes de lois. Néanmoins, afin d'éviter l'écueil d'une source unique, et les problèmes de partialité qui pourraient en découler, nous avons choisi de recouper plusieurs fois la même information avec des sources différentes. Notre utilisation des sources de presse est avant tout factuelle : nous n'avons pas repris les tribunes publiées dans les journaux, qui laissent une place plus importante à l'expression des orientations politiques. Les articles de presse sont issus de divers journaux taïwanais, publiés en anglais et en chinois : *Taipei Times*, *Liberty Times* (*Ziyou shibao*), *China Times* (*Zhongguo shibao*) et *United Daily News* (*Lianhe bao*), ainsi que le mensuel *The Journalist* (*Xin xinwen*). Le *Taipei Times* est anglophone ; les quatre autres publications sont en chinois. Ces journaux représentent les principaux courants, à des degrés divers, qu'on retrouve au sein du système politique taïwanais : le *Taipei Times* et le *Liberty Times*, le premier étant une publication anglophone associée au second, penchent du côté du camp pan-vert ; les trois autres publications se trouvent du côté du camp pan-bleu.

Nous avons utilisé de façon importante les publications du Yuan judiciaire¹³, au premier rang desquelles les interprétations des Grands Juges. Ces dernières sont disponibles en version imprimée, mais également sur Internet, dans les deux langues anglaise et chinoise. La présentation dans la version numérique est simplifiée par rapport aux textes complets des interprétations, mais les éléments suivants figurent : la requête initiale (*jieshi zhengdian*), la décision prise (*jieshi wen*) et l'exposé des motifs (*liyong shu*). Nous estimons que ces éléments sont suffisants par rapport à notre démarche d'analyse du rôle institutionnel des Grands Juges : c'est l'avis majoritaire qui fait force de loi. Dans les publications complètes, les avis de chaque membre, conformes ou divergents, sont publiés ; à notre sens, ces versions sont plus appropriées pour un travail de juriste sur les interprétations constitutionnelles, en ce qui concerne les évolutions de la jurisprudence taïwanaise. Les Grands Juges publient également de nombreuses statistiques¹⁴ sur leur fonctionnement, dont nous nous sommes servis pour analyser le rôle de cette institution. Nous avons étudié les compte-rendus des débats publiés par le Yuan législatif pour comprendre le déroulement du vote des lois. Toutefois, comme il sera précisé dans la partie consacrée aux systèmes politiques, les négociations occupent une place importante dans le fonctionnement du Yuan législatif ; or, ces dernières ne sont pas soumises au même niveau de publication que les débats en séance : il n'y a pas de minutes des

13 cf. le référencement des sites Internet.

14 Une partie de ces statistiques est reproduite dans les annexes.

discussions entre parlementaires lors des négociations. Ce travail ne peut reposer que sur des sources indirectes, raison pour laquelle il sera peu fait référence aux publications du Yuan législatif. C'est précisément l'usage que nous avons eu du mémoire de Ming-cheng Kuo *Political Analysis of the Party Caucus Negotiation System in Legislative Yuan, (2000.5-2010.12)* (*Lifayuan dangtuan xieshang zhidu zhi zhengzhi fenxi (2000.5-2010.12)*)¹⁵: comprendre le déroulement et les limites des négociations entre les partis.

Au mois de février 2012, nous avons pu réaliser à Taïwan plusieurs entretiens¹⁶. Cheng-wen Tsai est un ancien ministre de Lee Teng-hui, qui a participé à l'élaboration des amendements constitutionnels adoptés en 1997. M. Tsai a effectué une partie de ses études universitaires à l'Université Libre de Louvain. Shin-min Chen est Grand Juge du Yuan judiciaire. Yeong-chin Su est vice-président du Yuan judiciaire, et de fait vice-président des Grands Juges du Yuan judiciaire. Giin-Tarng Wang est professeur de science politique à la National Taiwan University. Chwen-Wen Chen est maître de conférence en science politique à la National Taiwan University. M. Chen est docteur de l'Université Paris II. Ces entretiens ont apporté des éclairages sur le déroulement des négociations entre les partis, l'évolution des institutions judiciaires taïwanaises ou bien le fonctionnement du système politique, éléments que nous avons repris dans différentes parties de cette thèse.

Des ouvrages théoriques sur les systèmes politiques nous ont permis de poser les bases de notre analyse des institutions taïwanaises, comme ceux de Robert Elgie *Divided Government in Comparative Perspective* ou *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* sur le fonctionnement des institutions, ou l'ouvrage dirigé par Bernard Grofman *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote : the Comparative Study of an Embedded Institution* sur le système de vote, le SNTV (*Single Non-Transferable Vote*), utilisé à Taïwan aux élections législatives jusqu'en 2008. Les autres ouvrages concernent le cadre constitutionnel et institutionnel taïwanais, décrit par exemple par Frank Pen dans *Analyse du gouvernement et de la politique en République de Chine (Zhonghuaminguo Zhengfu Yu Zhengzhi Fenlun)* ou Cheng-tao Hsieh dans *The History of Revision to the ROC Constitution (Zhonghua Minguo Xiuxian Shi)*, ou encore le système politique comme l'ouvrage de Daffyd Fell *Government and Politics in Taiwan*.

Nous avons également lu des études consacrées spécifiquement à Taïwan, certaines s'appuyant d'ailleurs sur des ouvrages du type de ceux cités ci-dessus, publiées par exemple dans des revues de science politique taïwanaise comme *Journal of Electoral Studies (Xuanju yanjiu)* ou de droit

15 cf. la bibliographie pour les références complètes des ouvrages cités dans cette introduction.

16 Les transcriptions et traductions de ces derniers sont présentées en annexe.

constitutionnel comme NTU Law Journal (*Taida faxue luncong*).

En ce qui concerne les Grands Juges, il nous semblait nécessaire au préalable de poser les éléments du débat sur la légitimité des cours suprêmes. Plusieurs auteurs introduisent leurs travaux par cette question. Celle-ci est très détaillée dans l'ouvrage de Christopher F. Zurn *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*. Il nous semble également indispensable de reprendre la description théorique que fait Hans Kelsen dans *Théorie pure du droit* des cours constitutionnelles, et de voir dans quelle mesure celle-ci peut s'appliquer au cas taïwanais.

Les ouvrages et les articles consacrés au rôle des Grands Juges sont de façon générale peu nombreux comparés à d'autres institutions ; plutôt, ils font l'objet de chapitres dans des ouvrages traitant du système constitutionnel taïwanais, où on trouve par exemple des analyses de leurs décisions. A ce titre, un ouvrage tel que celui de Chi-chie Lin *Le premier livre pour connaître les interprétations des Grands Juges* (*Renshi Dafaguan Jieshi de Diyibenshu*), qui se présente sous la forme d'un manuel, fait figure d'exception, car il traite exclusivement de cette institution. L'auteur analyse les textes de lois qui régissent le fonctionnement des Grands Juges, et présente de nombreuses statistiques que nous avons pu reprendre.

Enfin, la dimension comparative joue un rôle important dans notre thèse. La méthodologie suit celle proposée par Marie-Claire Ponthoreau dans *Droits(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, et des points avancés par Michel Fromont dans *Justice constitutionnelle comparée*. Des ouvrages proposent des analyses croisées de différentes cours, la plupart du temps dans des pays occidentaux. Nous nous sommes appuyés sur ces ceux-ci pour décrire les cours constitutionnelles et proposer une analyse de leurs décisions, comme dans *Les grandes démocraties contemporaines* de Phillipe Lauvaux, ou dans le cas de Taïwan celui de Tom Ginsburg *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Nous nous sommes également servis de recueils de décisions commentées des cours constitutionnelles, comme *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes* de Pierre Bon et Didier Maus, pour citer des exemples de décisions.

Première partie : Les différends institutionnels en 2000-2008

Cette première partie vise à mettre en avant les différends institutionnels qui sont apparus en 2000-2008, et les limites dans leur résolution. La Constitution actuelle contient le texte adopté en 1947, et plusieurs séries de textes additionnels à partir de 1991, qui ont modifié l'agencement et le fonctionnement des institutions. Le premier chapitre revient sur cette histoire constitutionnelle complexe, en détaillant le contenu de chaque texte additionnel, et les relations entre les pouvoirs telles qu'elles sont établies suivant les textes. A cette occasion, nous nous interrogerons sur la nature du régime, et la pertinence de la notion de régime semi-présidentiel. Le deuxième chapitre aborde le système politique de Taïwan dans les années 2000. Les principaux partis et leurs positions sont présentées. Taïwan a connu de nombreux gouvernements entre 2000 et 2008, qui se sont quasi-exclusivement rattachés au « gouvernement minoritaire » : un exécutif contrôlé par le PDP et le camp vert, et un parlement aux mains du KMT et du camp bleu. L'introduction de cette notion permet de détailler les différentes options qui s'offrent à un gouvernement dans ce type de configuration, comme les coalitions au cas par cas, ou les alliances avec des partis tiers. Le troisième chapitre de la première partie revient sur les différents blocages institutionnels qui se sont produits durant la période. De nombreux exemples de textes de lois sont présentés en détail pour comprendre dans quelle mesure les gouvernements successifs ont pu faire adopter les lois. Face aux blocages, les négociations sont apparues comme essentielles pour les résoudre. L'étude de ces négociations permettra de saisir leur portée et leurs limites. C'est à la lumière de ces limites institutionnelles que nous entamerons dans la partie suivante l'étude du rôle des Grands Juges dans la résolution des différends.

Chapitre I. Le cadre constitutionnel du système politique taïwanais

Cette partie présente en détail la Constitution de la République de Chine. Cette Constitution est entrée en vigueur le 25 décembre 1947, et est la dernière d'une longue série de textes adoptés après l'établissement de la République de Chine en 1912.

Il est important de noter le contexte dans lequel ce texte a été rédigé. La Chine se trouvait à l'époque en guerre civile entre nationalistes et communistes. Cette situation perdurera jusqu'en 1949, avec la défaite des nationalistes, qui entraînera la fuite du régime à Taïwan, et l'avènement sur le continent de la République populaire de Chine le 1^{er} octobre.

L'organisation des institutions dans ce premier texte constitutionnel attribuait l'exercice du pouvoir exécutif au président du Yuan exécutif, ou premier ministre, dont la nomination devait recevoir l'aval du Yuan législatif. Le président de la République avait un rôle de conciliateur dans les conflits entre institutions. Il pouvait également émettre des décrets, en cas de situation de crise, mais toutes les décisions de ce type nécessitaient l'aval du premier ministre, qui devait contresigner les textes, et recevoir l'approbation du parlement.

Cette organisation visait à limiter les possibilités pour une seule personne de se saisir du pouvoir, comme cela avait été le cas avec Yuan Shikai (1859-1916) entre 1915 et 1916, lors de sa tentative de restauration impériale. Le contexte de guerre civile explique dès lors l'adoption des « Dispositions provisoires », à savoir la suspension de certains articles de la Constitution et l'octroi de l'ensemble des pouvoirs exécutifs au président de la République, à l'époque Chiang Kai-shek (1887-1975). Les institutions ne permettaient pas l'émergence d'un « homme fort » ; le KMT les suspendit pour que son chef ait en pratique les pleins pouvoirs, quand bien même ce parti contrôlait l'ensemble des organes constitutionnels.

Les « Dispositions provisoires » resteront en vigueur jusqu'en 1991, date à laquelle sur le plan institutionnel Taïwan connaît des changements en profondeur. Les textes additionnels vont permettre la démocratisation du régime, mais aussi modifier les relations entre les pouvoirs. Le président devient le principal personnage de l'exécutif, en nommant directement le premier ministre à partir de la révision de 1997, avec une légitimité renforcée par son élection au suffrage universel direct grâce à la révision de 1992. L'organisation semi-présidentielle provient de ce qu'il existe un exécutif à deux têtes, mais le président prédomine dans cette relation.

Si on pense les changements constitutionnels selon une terminologie « continuité/nouveau départ », d'après celle retenue par Jiunn-Rong Yeh¹⁷, la Constitution de Taïwan présente les deux aspects : la

17 Yeh, « *Taiwan de Zhuanxing Xianfa Zhuyi : Zhengzhi Lunti Yu Quanmin Zhengfu de Quanshi* 台灣的轉型

continuité, puisque le texte initial de la République de Chine est resté en vigueur, mais les changements constitutionnels marquent également le signe d'un nouveau départ dans l'organisation institutionnelle et les rapports avec les citoyens.

1. La Constitution de 1947

Stéphane Corcuff pose la question de l'existence d'une « Constitution taïwanaise ». En fait, il existe une Constitution à Taïwan, qui est la Constitution de la République de Chine de 1947 :

« Le fait que la République de Chine n'a pas disparu en 1940, ni sa Constitution avec elle – en d'autres termes, qu'il y a bien une continuité juridique indéniable du régime entre sa période continentale et sa période insulaire – n'empêche pas que la vie de cette Constitution a été particulièrement mouvementée. »¹⁸

La Constitution adoptée en Chine en 1947 ne prévoyait pas de statut particulier pour Taïwan, qui au moment de l'adoption, n'était qu'une des provinces de la République. L'histoire constitutionnelle se confond largement avec la « taïwanisation » du régime.

L'histoire constitutionnelle de la République de Chine à partir de 1912

La Constitution de la République de Chine de 1947 est la dernière Constitution adoptée depuis la fondation de la République de Chine le 1^{er} janvier 1912. Entre les deux dates, 1912 et 1947, il y a eu différents textes, certains étant seulement provisoires, d'autres ne s'appliquant que sur une portion du territoire chinois. Nous allons présenter quelques-uns des principaux textes adoptés avant la Constitution de 1947¹⁹.

Il n'y avait pas encore de Constitution en 1911, mais seulement la « Loi du gouvernement provisoire de la République de Chine » (*Zhonghua minguo linshi zhengfu zuzhi dawang*), devenue en 1912 la « Constitution provisoire de la République de Chine » (*Zhonghua minguo linshi yuefa*), appelée généralement la « Constitution de Tiantan » (*Tiantan xiancao*). Cette dernière n'a jamais été appliquée. En 1923, la première « Constitution de la République de Chine » (*Zhonghua minguo*

憲政主義：政治輪替與全民政府的詮釋 (Les changements du constitutionnalisme À Taïwan : Explications de l'alternance politique et du gouvernement de tout le peuple),” 27–52.

18 Corcuff, “Taiwan existe-t-elle ? Du débat constitutionnel : Nom du régime et territoire national,” 8.

19 cf. Hsieh, *Zhonghua Minguo Xiuxian Shi* 中華民國修憲史 (*The History of Revision to the ROC Constitution*), 3–31. pour le détail.

xianfa), appelée aussi « Constitution de Caokun » (*Caokun xianfa*) ou « Constitution de Huixuan » (*Huixuan xianfa*) a été adoptée par l'Assemblée Nationale.

En 1928, après l'épisode de l'expédition du nord (*beifa*), les constitutions qui entrent en application concernent à peu près l'ensemble de la Chine, les constitutions précédentes ne s'appliquant en pratique que sur des morceaux de territoire. Cette même année 1928 entre en vigueur la « Charte du gouvernement intérimaire » (*Xunzheng wangling*), appelée aussi « Loi fondamentale du gouvernement populaire » (*Guomin zhengfu zuzhi fa*) ou « Loi fondamentale (du gouvernement) en cinq Yuans » (*Wu yuan zuzhi fa*). En 1931, l'Assemblée Nationale est convoquée par le gouvernement de Nankin, et établit la « Constitution provisoire du gouvernement intérimaire de la République de Chine » (*Zhonghua mingguo xunzheng shiqi yuefa*). En 1933, une nouvelle assemblée (*Xianfa qicao weiyuanhui*) est établie, et promulgue trois ans plus tard, en 1936, la « Constitution du 5 mai » (*Wuwu xiancao*). En 1945, une nouvelle Assemblée nationale adopte les « Douze lois de révisions » (*Xiuxian shier yuance*), également appelées « Constitution du gouvernement de coalition » (*Zhengxie xiancao*). C'est la dernière Constitution adoptée par l'Assemblée nationale en 1946 et promulguée en 1947 qui est la « Constitution de la République de Chine » (*Zhonghua mingguo xianfa*), aujourd'hui en vigueur. L'histoire constitutionnelle de la République de Chine est complexe, du fait du contexte chinois de la période, au premier rang la guerre civile et l'invasion japonaise ; ces multiples textes n'ont cependant pas été sans influencer sur la rédaction de la Constitution de 1947.

La Constitution de 1947 étant le texte de référence du régime actuel, il est nécessaire de la resituer dans son contexte historique²⁰. C'est ce texte qui est concerné par les révisions successives de la Constitution, à partir de 1991. Du 10 au 31 janvier 1946 s'est tenu à Chongqing une « Conférence de concertation politique » (*Zhengzhi xieshang huiyi*) réunissant des représentants du KMT, du Parti Communiste Chinois (PCC), et de différents partis politiques. La décision fut prise, entre autres résolutions, de réviser la Constitution de 1936. Un Comité de révision constitutionnelle fut établi. Il parvint à un projet qui reprenait les principes du « tridémisme » (ou Trois principes du peuple) de Sun Yat-sen et l'organisation en cinq Yuans, en adjoignant le principe de « garantie directe », c'est-à-dire l'énoncé des droits des citoyens directement dans la Constitution. Le texte fut voté par l'Assemblée nationale le 25 décembre 1946. Il sera promulgué le 1^{er} janvier 1947, pour entrer en application le 25 décembre de la même année.

Des délégués à l'« Assemblée constitutionnelle » (*Xingxian guoda*) furent élus en novembre 1947, mais sur une partie du territoire seulement. Ce sont eux qui éliront le président de la République,

²⁰ Xiao-Planes, « Constitutions et constitutionnalisme : les efforts pour bâtir un nouvel ordre politique (1908-1949) » ; Copper, *Taiwan : Nation-State or Province*, 56.

Chiang Kai-shek. Ces délégués sont restés en poste après le retrait à Taïwan des nationalistes en 1949, aussi leur assemblée fut nommée « Assemblée de dix mille années » (*Wannian guohui*), n'ayant connu aucun renouvellement de cette date jusqu'en 1991. Parallèlement, se tinrent en 1948 les élections au Yuan législatif, dont la plupart des députés resteront de la même manière en place jusqu'aux élections de 1992. C'est une interprétation des Grands Juges du Yuan judiciaire (n°261 du 21 juin 1990) qui a contraint l'ensemble des députés et des délégués à la démission avant la fin de l'année 1991.

Le texte constitutionnel de la Constitution de 1947 : l'idéologie des « Trois principes du peuple »²¹

La Constitution de la République de Chine est composée de cent soixante-quinze articles répartis en treize titres. Le titre 1 (articles 1 à 6) présente les principes généraux du régime. La Constitution se base sur les « Trois principes du peuple » (*sanmin zhuyi*) de Sun Yat-sen (1866-1925), qui sont le nationalisme (*minzu zhuyi*), la démocratie (*minquan zhuyi*), et le bien-être du peuple (*minsheng zhuyi*). L'article 1 énonce:

La République de Chine, fondée sur les Trois principes du peuple, constitue une République démocratique du peuple gouvernée par le peuple et pour le peuple.

Il importe de rappeler ici brièvement le contenu de la doctrine des « Trois principes du peuple », celle-ci étant la base idéologique de la Constitution de la République de Chine, tout en étant l'un des fondements de l'idéologie du KMT.

Les « Trois principes du peuple » ont été rédigés collectivement par un groupe d'intellectuels réunis autour de Sun Yat-sen au sein de la Ligue Jurée (*Tongmenghui*), bien que Sun Yat-sen se soit contenté d'en inspirer les idées, la rédaction étant confiée à ses proches, comme Wang Jingwei, Hu Hanmin ou Zhang Binglin²². Leurs textes sont parus dans *Le journal du peuple* (*Minbao*), édité au Japon entre le 26 novembre 1905 et le 10 octobre 1908²³. Mais c'est dans l'ouvrage paru en 1924, intitulé *Le triple démisme* (*Sanmin zhuyi*), et rédigé par Sun Yat-sen, que l'on peut trouver un

21 Hsieh, *Zhonghua Minguo Xiuxian Shi* 中華民國修憲史 (*The History of Revision to the ROC Constitution*) pour le texte intégral de la Constitution. Il est également disponible sur Internet à l'adresse : Présidence de la République de Chine : Constitution de la République de Chine, 中華民國憲法 (*Zhonghua mingguo xianfa*), <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=64>.

22 Bergère, *Sun Yat-Sen*, 174.

23 Ibid., 176.

exposé des ses thèses²⁴.

Le « nationalisme » de Sun Yat-sen est fondé sur une définition raciale, qui inclut des éléments biologiques et socioculturels. À travers l'appel au nationalisme, l'objectif de Sun Yat-sen est de sauver la Chine²⁵. Après avoir attaqué jusqu'en 1911 la dynastie mandchoue, Sun Yat-sen s'en prend également à l'impérialisme dans son ouvrage de 1924, ce qui traduit une évolution de sa conception du nationalisme : il s'agit désormais de soustraire la Chine de l'influence des puissances étrangères²⁶. Sun Yat-sen inclut la tradition et la culture chinoises, sur lesquelles il compte s'appuyer pour construire ce nationalisme²⁷.

La « démocratie » est conçue comme l'instauration d'un système républicain. Sun Yat-sen met en avant la souveraineté populaire. Pour lui, la démocratie est « une expression du nationalisme qui doit sauver la Chine »²⁸. L'élément central est la liberté de la nation, face aux impérialistes, et non la liberté individuelle, ou la liberté des provinces. La démocratie doit concilier « efficacité gouvernementale avec souveraineté populaire »²⁹. Le peuple élit des représentants, et peut les révoquer, mais ne gouverne pas.

La Constitution que Sun Yat-sen propose est basée sur une division en cinq pouvoirs, les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que les pouvoirs d'examen et de censure. Le peuple exerce sa souveraineté à travers quatre droits : suffrage, destitution, initiative et référendum³⁰. Après la prise du pouvoir par les révolutionnaires, Sun Yat-sen envisage une transition : des phases de monopole du pouvoir, de contrôle militaire puis de tutelle politique par le parti au pouvoir sont des étapes avant d'établir un régime constitutionnel³¹.

On ne trouve pas de précisions sur l'organisation du système judiciaire en tant que telle, en particulier la cour constitutionnelle, dans la pensée de Sun Yat-sen. Plutôt, la séparation des pouvoirs en cinq Yuans vient des limites que Sun percevait dans les démocraties occidentales et leur organisation en trois pouvoirs, en ce qui concerne la sélection des dirigeants les plus aptes et les problèmes de corruption. Les deux Yuans des examens et de contrôle devaient être un moyen d'y remédier, le Yuan des examens se chargeant de la sélection du personnel politique et administratif et

24 Ibid., 400.

25 Ibid., 405–407.

26 Ibid., 409–410.

27 Ibid., 415.

28 Ibid., 421–422.

29 Ibid., 423–425.

30 Ibid., 426.

31 Ibid., 427.

le Yuan de contrôle devant garantir la probité du gouvernement et de l'administration :

« Cependant, d'après son étude des constitutions occidentales, il (Sun Yat-sen, *ndt*) en conclut que les constitutions en trois pouvoirs n'étaient pas suffisantes en vue du meilleur gouvernement. En plus de cela, il fallait deux autres organes de gouvernement qui ont existé pendant des siècles en Chine, les pouvoirs d'examen et de censure. »³²

Le principe de « bien-être du peuple » ou « démisme vital » est utilisé par Sun Yat-sen pour « désigner à la fois sa philosophie de l'histoire, le but idéal qu'il assigne à l'évolution sociale et la stratégie qu'il recommande pour atteindre cet objectif. »³³. Il s'agit d'assurer l'émancipation de la Chine. Ce terme est initialement utilisé par Sun Yat-sen comme un synonyme de socialisme, dont la mesure principale était l'instauration d'une taxe sur les plus-values foncières, afin d'égaliser les droits sur la terre³⁴. Ensuite, Sun Yat-sen entend par ce principe l'instauration d'un socialisme d'État. En 1924, enfin, il assimile ce principe non seulement au socialisme, mais aussi au communisme, et ce alors qu'il rejette le marxisme. Selon Marie-Claire Bergère :

« Ces contradictions, qui ont parfois fait accuser Sun d'incohérence, trouvent sans doute leur principale explication dans les contraintes politiques du moment. »³⁵

Le but final du « démisme vital » est la possession en commun, chacun travaillant pour le bien de tous, un communisme que Sun Yat-sen rapproche de l'idéal confucéen d'harmonie universelle³⁶. En ce qui concerne la Chine, dont il estime que la pauvreté, et non l'inégalité, est la réalité, Sun propose, afin d'atteindre le « démisme vital », d'égaliser la propriété agricole et de moderniser l'agriculture. Il souhaite également mettre en place quatre séries de mesures (réformes sociales et industrielles, nationalisation des transports et communications, impôt progressif, collectivisation des réseaux de distribution) pour contraindre le capitalisme et prévenir les conflits sociaux³⁷.

Les droits et devoirs des citoyens

Le titre 2 (articles 7 à 24) énonce les droits et les devoirs des citoyens de la République de Chine. La Constitution garantie explicitement différentes libertés et impose des devoirs (articles 10 à 22) aux citoyens : liberté d'installation et de circulation (article 10), liberté de communiquer en secret

32 Wells, *The Political Thought of Sun Yat-Sen: Development and Impact*, 81.

33 Bergère, Sun Yat-Sen, 434.

34 Ibid., 190–191 et 435.

35 Ibid., 436.

36 Ibid., 440.

37 Ibid., 441–443.

(article 12) ou encore liberté d'association (article 14), en contrepartie de l'obligation de payer des impôts (article 19). Elle reprend également les conceptions de Sun Yat-sen en ce qui concerne les droits du peuple. Le système de « garantie directe » énonce directement dans la Constitution (article 17) que les citoyens ont le droit d'élection, de destitution, d'initiative et de référendum

Une division en cinq pouvoirs appelés Yuans

La Constitution est basée sur une division en cinq pouvoirs, qui correspondent à un Yuan, au sein duquel ce pouvoir est organisé : le pouvoir exécutif (Yuan exécutif et présidence de la République) ; le pouvoir législatif (Yuan législatif et Assemblée nationale) ; le pouvoir judiciaire (Yuan judiciaire) ; le pouvoir de contrôle (Yuan de contrôle) et le pouvoir d'examen (Yuan des examens).

Le titre 3 (articles 25 à 34) définit les pouvoirs de l'Assemblée nationale (*Guomin dahui*). Ses membres sont élus, selon une répartition complexe, par les assemblées locales, au niveau des districts, des municipalités ou administrations de niveau équivalent, ainsi qu'en fonction de catégories ethniques et professionnelles. Des sièges sont réservés aux représentants d'associations de femmes (article 26). L'Assemblée nationale a pour fonctions principales de nommer et de révoquer le président et le vice-président, et d'amender la Constitution (article 27). Ses membres sont élus pour une période de six ans (article 28). L'Assemblée nationale se réunit au minimum une fois par mandat (article 29), et il est possible de convoquer l'Assemblée nationale pour une session extraordinaire en cas d'élection du président de la République, de destitution du président de la République, de proposition d'amendements à la Constitution soumise par le Yuan législatif et enfin sur requête d'au moins deux-cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale (article 34).

Le pouvoir exécutif comprend le président de la République (*zongtong*) et le gouvernement appelé aussi cabinet (*gekui*), ou encore Yuan exécutif (*Xingzheng yuan*)³⁸.

Le titre 4 (articles 35 à 52) est consacré au président de la République. Il précise les pouvoirs de ce dernier (articles 34 à 44), mais le mode d'élection est du ressort de la loi (article 45). Le président est élu pour un mandat de six ans, reconductible une seule fois (article 47). Le président a un rôle de représentation et signe les traités (articles 35 et 38) et de commandement militaire (article 36), mais ses autres pouvoirs sont encadrés. Toutes les lois doivent être contresignées par le président du Yuan exécutif (article 37), c'est-à-dire le premier ministre. Il ne peut prendre de mesures exceptionnelles qu'avec l'accord du Yuan législatif pour ce qui concerne la déclaration de la loi martiale (article 39), ou après une résolution du gouvernement pour la déclaration de l'état d'urgence, nécessitant

38 Pour simplifier la formulation, nous utiliserons le terme de gouvernement comme synonyme des deux autres termes dans la suite de notre exposé.

par ailleurs la confirmation du Yuan législatif dans un délai d'un mois (article 43). La Constitution fait de lui un médiateur institutionnel en cas de désaccord entre les Yuans (article 44).

Le titre 5 (articles 53 à 61) concerne le gouvernement. Le Yuan exécutif est la plus haute autorité administrative (article 53). La nomination du président du Yuan exécutif (ou premier ministre) est du ressort du président, mais nécessite l'accord du Yuan législatif (article 55). Les ministres sont nommés par le président, sur recommandation du premier ministre (article 56). Le gouvernement est responsable devant le Yuan législatif (article 57). Le gouvernement peut demander le réexamen de projet de lois, mais en cas de rejet par le Yuan législatif du texte réexaminé, le premier ministre doit démissionner (article 57). Enfin, le budget est du ressort du gouvernement (articles 59 et 60).

Le Yuan législatif (*Lifa yuan*) est le principal organe législatif³⁹. Le titre 6 (articles 62 à 76) lui est consacré. Ses membres sont élus directement par le peuple (article 62), en fonction de catégories ethniques et professionnelles, avec un certain nombre de places réservées aux femmes (article 64). Le Yuan législatif est chargé de voter les lois, le budget, les déclarations, les traités ou autres textes à caractère législatif (article 63). Ses membres sont élus pour un mandat de trois ans (article 65). Le Yuan législatif doit tenir deux sessions ordinaires par an (article 68), mais des sessions extraordinaires peuvent être organisées à la demande du président de la République ou sur requête d'un quart de membres du Yuan législatif (article 69).

Le Yuan judiciaire (*Sifa yuan*) (titre 7, articles 77 à 82) est l'organe suprême de justice chargé d'instruire les affaires concernant les membres de la fonction publique (article 77). Il est également chargé d'interpréter la Constitution, et d'unifier l'interprétation des lois et des règlements (article 78). Le président et le vice-président du Yuan judiciaire sont nommés par le président de la République, avec l'accord du Yuan de contrôle. Des Grands Juges sont institués au sein du Yuan judiciaire, nommés par le président de la République, avec approbation du Yuan de contrôle. Ce sont ces derniers qui sont chargés d'effectuer le contrôle de constitutionnalité énoncé dans l'article 78 (article 79). Ses membres sont nommés à vie (article 81). L'organisation des cours de justice des différents niveaux est du ressort de la loi (article 82).

A la fin des Qing, et lors des débuts de la République, des institutions de supervision judiciaire avaient été mises en place, dans une visée d'occidentalisation du droit, comme le Yuan des règlements (*Dali yuan*), qui avait un rôle de juge en dernier ressort. Il sera remplacé par la Cour suprême (*Zuigao fayuan*) du Yuan judiciaire lors de la période nationaliste⁴⁰.

39 Dans la suite de ce travail, lorsque nous utiliserons le terme de parlement, nous ne désignerons que le Yuan législatif.

40 Chen, "Shixian Jiguan de Sifa Quanwei - You Faguo Yu Woguo Weixian Shenchu Shiwu Laikan Sifa Quanwei de Jianli 釋憲機關的司法權威 — 由法國與我國違憲審查實務來看司法權威的建立 L'autorité

Carsun Chang Chun-mai (1886-1969) était un intellectuel néoconfucéen, proche du courant social-démocrate allemand lors de la période de la République de Weimar, dans laquelle il séjourna. Il fut le fondateur du Parti social-démocrate chinois (*Zhongguo minzhu shehui dang*), qui se voulait une alternative aux deux KMT et PCC. Si le rôle de ce parti resta limité, Carsun Chang participa néanmoins à l'élaboration du texte de 1947. Une collection de ses discours fut regroupée en 1947 dans *Dix discours sur une Constitution démocratique en République de Chine* (*Zhonghua minguo minzhu xianfa shi jiang*), où il donne des éléments sur l'organisation du Yuan judiciaire. Ce travail nous donne un aperçu des sources d'influence des rédacteurs de la Constitution. Il se réfère ainsi explicitement au rôle de la Cour suprême américaine, en matière de contrôle de constitutionnalité, qui n'existait pas selon lui en l'état en Chine, notamment dans la « Constitution du 5 mai » :

« Dans la 'Constitution du 5 mai', l'article 140 stipule : 'La loi est nulle lorsqu'elle contredit la Constitution.' L'article 141 stipule : 'Les règlements sont nuls lorsqu'ils contredisent la loi ou la Constitution.' L'article 142 stipule : 'L'interprétation de la Constitution est du ressort du Yuan judiciaire.' Ces deux règles provenant de la Cour suprême américaine qui a le pouvoir de juger de la nullité d'une loi ordinaire ont été attribuées à la Cour suprême chinoise, mais il n'a pas encore été établi si les pouvoirs de cette Cour suprême peuvent prendre le pas sur les lois adoptées par le Yuan législatif quant à leur nullité. Sur les disputes politiques, il n'est pas encore établi qu'elles puissent être résolues par la Cour, et rien n'est à l'ordre du jour. Comment la Cour suprême américaine a-t-elle obtenu cette position ? A ses débuts, la Cour n'avait rendu qu'une ou deux décisions d'inconstitutionnalité, mais dans la décennie qui a suivi la présidence du juge Marshall⁴¹, ce pouvoir a commencé à être mis en œuvre. Dans cette courte période historique, il y a ainsi des éléments qu'on ne peut ignorer pour établir avec conviction une Constitution en Chine. L'indépendance du Yuan judiciaire en est un. »⁴²

Les Grands Juges dans la Constitution de 1947 ont un statut qui se rapproche de la Cour suprême américaine, où ils jouent le rôle de plus haute cour de justice. Dans le même temps, leurs prérogatives sont inspirées par le système autrichien, où la cour est un organe spécial chargé d'interpréter la Constitution et d'unifier les lois⁴³. Une loi précisant l'organisation des Grands Juges fut votée, la « Loi d'organisation du Yuan judiciaire » (*Sifayuan zuzhi fa*), promulguée le 31 mars

judiciaire des cours constitutionnelles Etude basée sur les pratiques du contrôle de constitutionnalité à Taïwan et en France,” 395.

41 Sous la présidence duquel fut rendu en 1803 l'arrêt *Marbury v. Madison*, qui a ouvert la voie au contrôle de constitutionnalité des lois par la Cour suprême.

42 Texte disponible sur le site Internet de la revue Huanghuagang 黃花崗選刊 (*Huanghuagang xuankan*) : http://www.huanghuagang.org/hhgLibrary/year2009/constitution_lectures.html

43 Sifayuan Dafaguan shujichu 司法院大法官書記處編輯 Archives des Grands Juges, Dafaguan shixian shiliao 大法官釋憲史料 Archives historiques sur l'interprétation constitutionnelle des Grands Juges, 27.

1947, et modifiée le 25 décembre de la même année. Le 1^{er} juillet 1948 dix-sept Grands Juges furent nommés, dont douze furent approuvés par le Yuan de contrôle, et entrèrent en fonction en août⁴⁴. Les vingt-et-un articles du « Règlement sur le Conseil des Grands Juges du Yuan judiciaire » (*Sifayuan Dafaguan huiyi guize*) adoptés le 15 septembre vinrent préciser le fonctionnement de l'institution. La différence la plus notable avec le rôle de l'institution après la démocratisation est que les Grands Juges interviennent en tant que cour constitutionnelle chargée d'interpréter la Constitution sur requête des institutions centrales ou locales (article 3)⁴⁵. Ils ne peuvent pas se prononcer après une requête venant de particuliers. Les deux premières décisions des Grands Juges furent rendues le 6 janvier 1949. La guerre civile sur le continent et le retrait nationaliste à Taïwan ne permirent pas aux Grands Juges de se réunir ; de ce fait, la décision n°3 ne fut rendue qu'en mai 1952, soit plus de trois ans après les deux premières⁴⁶. L'élargissement des possibilités de requête sera introduit en 1958 avec la « Loi sur le Conseil des Grands Juges du Yuan judiciaire » (*Sifayuan Dafaguan huiyi fa*) votée le 11 juillet, qui ouvre la voie au contrôle de constitutionnalité dans le cadre d'une procédure judiciaire, en permettant aux particuliers de déposer des requêtes (article 4)⁴⁷. L'influence allemande apparaît dans les lois sur le fonctionnement des Grands Juges, tandis que le contrôle de constitutionnalité est inspiré de la France. Mais ces dispositions n'étaient pas présentes au moment de la rédaction du texte constitutionnel, puisque ces différentes lois n'ont été adoptées qu'à partir des années 50 :

« Notre système a été mis en place après la seconde guerre mondiale, avant l'Allemagne, l'influence n'est donc pas très claire, mais les rédacteurs de la Constitution tout en ayant en tête la Cour suprême américaine, n'étaient pas très familiers des constitutions occidentales. En 1950, le 'Règlement sur les Grands Juges' (*Sifa yuan dafaguan huiyi huize*) a été institué, en 1957 ou 58 la 'Loi sur les Grands Juges' (*Sifa yuan dafaguan huiyi faze*), on peut voir les archives législatives, et il apparaît clairement que l'influence provient de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie, même si en réalité ces deux dernières cours ont aussi été influencées par l'Allemagne. Par exemple, le procès en constitutionnalité (*renmin shenqing*) vient d'Allemagne, et dit que les personnes doivent épuiser toutes les voies de recours avant de se tourner vers les Grands Juges (dernier recours). Cette conception provient d'Allemagne, mais nous avons une procédure d'interprétation des dispositions contradictoires qui se base sur l'article 173, avant qu'un examen n'ait lieu, et cette procédure est

44 Ibid., 27–28.

45 Ibid., 28–29.

46 Chen, “Shixian Jiguan de Sifa Quanwei - You Faguo Yu Woguo Weixian Shenchu Shiwu Laikan Sifa Quanwei de Jianli 釋憲機關的司法權威 — 由法國與我國違憲審查實務來看司法權威的建立 L'autorité judiciaire des cours constitutionnelles Etude basée sur les pratiques du contrôle de constitutionnalité À Taïwan et en France,” 394.

47 Ibid., 32.

proche de ce qui se trouve en France. »⁴⁸

Ces dispositions seront reprises par la suite dans la « Loi sur l'interprétation constitutionnelle des Grands Juges du Yuan judiciaire » (*Sifayuan Dafaguan shenli anjian fa*) du 3 février 1993.

La Constitution prévoit également l'existence de deux autres pouvoirs, le pouvoir de contrôle et les examens. Le pouvoir de contrôle est dévolu au Yuan de contrôle (*Jiancha yuan*) (titre 9, articles 90 à 106). C'est l'organe de contrôle de l'État, chargé des pouvoirs d'approbation, de rappel, de censure et d'audit (article 90). Ses membres sont élus par les conseils municipaux et provinciaux (article 91), pour une période de six ans. Leur mandat est reconductible (article 93). Il peut enquêter sur chacun des organes de l'État, proposer des mesures et rappeler des fonctionnaires (article 97). Il peut également instruire le rappel de membres du Yuan judiciaire ou du Yuan exécutif (article 99), comme du président de la République, mais dans ce cas, l'approbation de l'Assemblée nationale est requise (article 100).

Enfin, le Yuan des examens (*Kaoshi yuan*) (titre 8, articles 83 à 89) est chargé de l'administration de la fonction publique (article 83). Ses membres sont nommés par le Président de la République, avec l'approbation du Yuan de contrôle (article 84). Le Yuan des examens organise le recrutement des fonctionnaires (articles 85 et 86).

Les autres titres de la Constitution concernent les attributions du gouvernement central et des gouvernements locaux (titres 10 et 11), les garanties directes (titre 12), et les politiques fondamentales que l'Etat doit mener dans les différents domaines (titre 13) que sont la défense nationale (*guofang*) (paragraphe 1, articles 137 à 140), les relations extérieures (*waijiao*) (paragraphe 2, article 141), l'économie nationale (*guomin jingji*) (paragraphe 3, articles 142 à 151), la protection sociale (*shihui anquan*) (paragraphe 4, articles 152 à 157), l'éducation et la culture (*jiaoyu wenhua*) (paragraphe 5, articles 158 à 167) et la protection des peuples frontaliers (*bianjiang minzu diwei zhi baozhang*) (paragraphe 6, articles 168 et 169).

Le dernier titre (titre 14) concerne les modalités de fonctionnement de la Constitution. Il reprecise certaines dispositions concernant les Grands Juges du Yuan judiciaire. C'est à eux qu'il revient de dire si les lois sont en accord avec la Constitution, sous peine d'être frappées de nullité (article 171), de même que les règlements, qui doivent être conformes à la fois à la Constitution et à la législation (articles 172). L'interprétation constitutionnelle est de leur ressort (article 173). La révision constitutionnelle est possible selon deux procédures : soit sur proposition d'un-cinquième des délégués de l'Assemblée nationale, l'adoption nécessitant une majorité de deux-tiers, et un quorum de trois-quarts de députés présents ; soit sur proposition d'un quart des députés du Yuan législatif, l'adoption nécessitant les trois-quarts des députés, et un quorum de trois-quarts de députés présents.

48 Entretien avec Yeong-chin Su.

Dans ce dernier cas, l'Assemblée nationale doit confirmer le vote (article 174).

La Constitution de la République de Chine est un mélange entre la séparation en trois pouvoirs courantes en occident, et des éléments repris du système impérial chinois, les pouvoirs de contrôle et des examens. Les deux institutions principales sont le parlement et le gouvernement, le président de la République ayant des pouvoirs limités constitutionnellement. L'exécutif et le législatif entretiennent des relations mutuelles, via par exemple le mécanisme du vote de confiance. On note cependant que la Constitution ne permet pas au parlement de renverser le gouvernement par le vote d'une motion de censure, mais il existe le mécanisme du vote de confiance, c'est-à-dire que la nomination du premier ministre doit être approuvée par le parlement. Le pouvoir exécutif ne peut pas quant à lui dissoudre le parlement. C'est seulement en cas de rejet par le parlement d'un projet de loi réexaminé à la demande du gouvernement que ce dernier doit démissionner (article 57). Il existe pour résumer dans la Constitution de 1947 un équilibre entre l'exécutif et le législatif, aucun dispositif ne permettant à un pouvoir ou un autre de trancher en cas de désaccord.

Les « Dispositions provisoires »

Le conflit éclate en juin 1946 entre nationalistes et communistes, et prend de l'ampleur à partir de 1947. Dans ce contexte, le fonctionnement de la Constitution fut suspendu à partir du 10 mai 1948, par les « Dispositions provisoires pendant la période de mobilisation en vue de la répression (de la rébellion communiste) » (*Dongyuan kanluan shiqi linshi tiaokuan*)⁴⁹, votées par l'Assemblée nationale le 18 avril 1948 et promulguée le 10 mai par le gouvernement.

Comme le précise Stéphane Corcuff :

« Ces dispositions n'eurent pour autre effet que de suspendre immédiatement non pas la Constitution, mais l'ordre constitutionnel normal ; nul motif de surprise : telle était précisément leur raison d'être face à la guerre civile qui reprenait. »⁵⁰

Mais ces « Dispositions provisoires » resteront en vigueur bien après qu'il est devenu évident que le KMT ne pourrait reconquérir la Chine continentale. L'Assemblée nationale devait, selon le texte, se réunir avant le 25 décembre 1950 pour prolonger les « Dispositions provisoires », mais cette dernière ne les prolongera que le 11 mars 1954. Quatre modifications seront apportées, une fois le régime établi à Taïwan, en 1960, 1966 (deux modifications) et 1972. Elles seront levées le 1^{er} mai 1991 par le président de la République Lee Teng-hui.

49 cf. Hsieh, *Zhonghua Minguo Xiuxian Shi* 中華民國修憲史 (*The History of Revision to the ROC Constitution*).

50 Corcuff, «Taiwan existe-t-elle ? Du débat constitutionnel : Nom du régime et territoire national,» 9.

2. Les articles additionnels à la Constitution

À partir de 1991, sept séries d'articles additionnels à la Constitution (*Zhonghua minguo xianfa zengjia tiaowen*) ont modifié en profondeur la nature du régime et l'architecture institutionnelle. Nous présentons dans cette partie leur contenu⁵¹. Nous parlons bien ici d'articles additionnels, qui viennent modifier le fonctionnement de la Constitution, et non de révision (changement du texte constitutionnel lui-même) ou d'amendements (articles venant s'ajouter au texte constitutionnel, sans modifier ce dernier).

La première série (1991)

Le 22 avril 1991, « l'Assemblée de dix mille années » vote les premiers articles additionnels à la Constitution. Il s'agit d'une série de dix articles additionnels. Ces articles établissent l'élection au suffrage universel direct des délégués de l'Assemblée nationale et des députés du Yuan législatif. Jusqu'alors, seul le Yuan législatif était élu directement (article 64), alors que les délégués étaient élus par les Assemblées des districts et des municipalités, ainsi qu'en fonction de critères ethniques et professionnels (article 26). Les conseils municipaux et provinciaux élisent le Yuan de contrôle (articles 1, 2 et 3). Les régions où s'exerce la souveraineté de la République de Chine sont désignées par le terme « régions libres » (*ziyou diqu*), tandis que celles sous souveraineté de la République Populaire de Chine (RPC) sont désignées par le terme « régions continentales » (*dalu diqu*).

La deuxième série (1992)

C'est une nouvelle Assemblée nationale qui adopta en 1992 la deuxième série d'articles additionnels⁵². Il s'agit de huit articles, votés le 27 mai 1992, et promulgués dès le lendemain, qui viennent s'ajouter aux amendements précédents. Cette révision instaure l'élection directe du président et du vice-président de la République pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois (article 12). Deux changements sont importants. D'abord, l'élection directe, alors que le président

51 cf. Hsieh, *Zhonghua Minguo Xiuxian Shi* 中華民國修憲史 (*The History of Revision to the ROC Constitution*). Les textes des amendements sont disponibles sur Internet à l'adresse : Présidence de la République de Chine : Textes additionnels à la Constitution de la République de Chine, 中華民國憲法增修條文 (*Zhonghua mingguo xianfa zengjia tiaowen*), http://www.president.gov.tw/1_roc_intro/law_add.htm.

52 Cabestan, *Le système politique de Taïwan*, 67.

était auparavant élu par l'Assemblée nationale. Le mode d'élection du président n'étant pas précisé dans la Constitution de 1947 (article 45), cette révision apporte un changement important, puisque le principe de l'élection du président au suffrage universel direct est désormais acté constitutionnellement. Ensuite, le terme du mandat est réduit, et passe de six à quatre ans (article 47).

Il en est de même pour le gouverneur de la province de Taïwan et les maires (article 17). Le mandat des délégués à l'Assemblée nationale passe de six ans (article 28 de la Constitution) à quatre ans (article 11), avec des compétences étendues (pouvoir de destitution (*bamian*) et de rappel (*tanhe*) du président et du vice-président, article 12). Les membres du Yuan de contrôle ne vont plus être élus par les Conseils municipaux et provinciaux, mais nommés directement par le président, avec accord de l'Assemblée nationale (article 15), la même procédure étant valable pour les deux autres Yuans, judiciaire (article 13) et examens (article 14). Il s'agit d'une marginalisation du rôle des institutions héritées de la Chine impériale, et d'un renforcement des pouvoirs du président. Enfin, des politiques générales sont énoncées dans ces amendements (article 18).

La troisième série (1994)

Les deux séries d'articles précédentes ont abouti à dix-huit amendements, le texte de la deuxième révision venant s'ajouter à celui de la première. La troisième série d'articles, votée le 28 juillet 1994 et promulguée le 1^{er} août, comporte dix articles, qui remplacent les dix-huit articles précédents. Par conséquent, les articles s'allongent considérablement, puisqu'ils reprennent les dispositions contenues dans les deux révisions antérieures, tout en en conservant le sens⁵³.

La Conférence nationale sur le développement

La Conférence nationale sur le développement (*Guojia fazhan huiyi*), qui s'est tenue du 23 au 28 décembre 1996 avec cent soixante-dix délégués, va préfigurer les changements à venir dans la prochaine révision constitutionnelle. La Conférence s'est tenue avec les principaux partis de l'époque. Le parti au pouvoir, le Kuomintang, le Parti Démocrate-Progressiste, et le Nouveau Parti créé en 1993 à l'initiative de membres du courant non-majoritaire du KMT. Ce courant regroupait les opposants à la ligne réformiste défendue par Lee Teng-hui, le courant majoritaire. Leurs arguments étaient que les réformes remettaient en cause le pouvoir du KMT et conduisaient à l'indépendance de Taïwan, les partisans du courant non-majoritaire étant en faveur du principe « d'une seule Chine ». Le NP va quitter la Conférence, estimant que les changements avaient déjà

53 Ibid.

été décidés lors de la réunion préparatoire entre les deux autres formations⁵⁴.

La quatrième série (1997)

Une nouvelle Assemblée nationale est élue en 1996. Elle reste dominée par le KMT (avec 49,7% des voix), mais celui-ci doit s'appuyer sur le PDP (avec 29,8 % des voix), le NP ne disposant pas d'une influence importante (avec 14% des voix). Cette révision intervient après la première élection du président de la République au suffrage universel, qui s'est tenue le 23 mars 1996. L'élection a été remportée par le candidat du KMT et président sortant Lee Teng-hui par 54% des voix. Elle se tient après l'élection du gouverneur de la province en 1994, au suffrage universel également, remportée par James Soong. Chacun se trouvait alors avoir autorité sur un territoire quasiment identique, tout en étant tous les deux élus au suffrage universel.

La quatrième série, votée le 18 juillet 1997 et promulguée le 21 juillet, est composée de onze articles. La révision de 1997 tranche le litige entre le président de la République et le gouverneur de la province de Taïwan, en faveur du président de la République : le gouvernement provincial est réduit à neuf membres, et le gouverneur n'est plus élu au suffrage universel, mais désigné par le premier ministre, avec accord du président (article 9). D'autres changements importants sont apportés dans cette série. Le nombre de membres du Yuan législatif est fixé à deux cent vingt-cinq (article 4), contre 164 auparavant (selon l'article 64 de la Constitution, fixant les modalités d'élections du Yuan législatif). Le pouvoir de rappel (*tanhe*) du président (et du vice-président) est transféré du Yuan de contrôle vers le Yuan législatif (article 4). Cette procédure permet, au cas où le président (ou le vice-président) provoquerait des désordres internes (*han nailuan*) ou une invasion étrangère (*waihuan fei*), de voter le rappel du président (ou du vice-président). La demande de rappel doit provenir de la moitié du nombre total des députés, et être approuvée par les deux-tiers du nombre total des députés. Les Grands Juges sont nommés par le président, et leur nomination doit être approuvée par l'Assemblée nationale⁵⁵.

L'article qui va entraîner des conséquences importantes sur la pratique politique est l'article 3. Selon cet article, le premier ministre est nommé directement par le président, sans accord du Yuan législatif. L'article introduit la possibilité d'une motion de censure (*buxinren an*) par le parlement : le Yuan législatif peut désormais censurer le gouvernement. La majorité requise est de deux-tiers des membres du Yuan législatif. Si la censure est confirmée, le premier ministre doit démissionner. Cependant, le président doit dissoudre (*jiesan*) le Yuan législatif de façon réactive en cas d'adoption

54 Myers, Chao, and Kuo, "Consolidating Democracy in the ROC on Taiwan, 1996-2000," 76.

55 Kuan and Lin, *Zhonghua Minguo Xianfa Lun* 中華民國憲法論 (*Etude de la Constitution de la République de Chine*), 228–229.

d'une motion de censure. Cet article introduit également la possibilité pour le gouvernement de faire réexaminer un projet de loi, qui peut dès lors être adopté à la majorité simple.

La cinquième série (1999)

La cinquième série, votée le 3 septembre 1999 et promulguée le 15 septembre, est une modification des articles 1, 4, 9 et 10 adoptés précédemment. Le premier article concerne l'Assemblée nationale : elle sera composée de trois cents puis de cent cinquante délégués non plus élus directement, mais en proportion des résultats de chaque parti aux élections législatives. L'article fixant le terme de la quatrième session du Yuan législatif, qui est étendue jusqu'au 30 juin 2002, et de la cinquième session, qui commence le 1^{er} juillet de la même année (article 4), tout comme les termes de la troisième session de l'Assemblée nationale, identiques (article 1), va être jugé le 24 mars 2000 inconstitutionnel par les Grands Juges, qui s'opposent à l'allongement du terme des mandats (interprétation n°499).

La sixième série (2000)

La sixième série du 24 avril 2000, promulguée le lendemain même, comprend onze articles. Les Grands Juges sont au nombre de quinze, nommés par le président, et leur nomination doit être approuvée par le Yuan législatif, pour un mandat de huit ans (article 5). Mais à partir de 2003, le vice-président et le président du Yuan judiciaire sont nommés pour une période de quatre ans⁵⁶, afin d'éviter que tous les postes soient nommés par un même président. Ceci rapproche le fonctionnement des Grands Juges du système américain⁵⁷. Le nombre de membres désignés à l'Assemblée Nationale va être amené à trois cents, mais cette dernière ne se réunira que pour réviser la Constitution, rappeler (*tanhe*) le président ou le vice-président, et changer les frontières (article 1), et ce sur proposition du Yuan législatif. Le Yuan législatif a désormais le pouvoir d'initier la destitution (*bamian*) du président ou du vice-président, mais un référendum doit suivre (article 2). Enfin, le Yuan législatif a un pouvoir de confirmation des nominations aux Yuan judiciaire, Yuan de contrôle et Yuan des examens, sur proposition du président (articles 5, 6 et 7).

La septième série (2005)

Le 23 août 2004, une proposition de réforme de la Constitution a été adoptée par le Yuan législatif, exerçant le nouveau pouvoir qui lui avait été attribué par la sixième série d'articles additionnels.

⁵⁶ Ibid., 228.

⁵⁷ Ibid., 229.

Elle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 7 juin 2005, et promulguée par le président le 10 juin. Cette dernière série, portant sur les articles additionnels 1, 2, 4, 5 et 8 adoptés lors de la sixième révision, et y ajoutant un article 12, apporte d'importantes modifications.

Le premier changement est la suppression de l'Assemblée nationale (article 1). Le Yuan législatif possède désormais les pouvoirs qui étaient jusqu'alors détenus par l'Assemblée nationale : la révision de la Constitution et la modification des frontières. En cas de révision de la Constitution comme en cas de modification des frontières, la proposition doit provenir d'un quart des membres du Yuan législatif. Pour que cette proposition soit adoptée, il est nécessaire d'obtenir l'accord des trois-quarts des membres du Yuan législatif. Un référendum doit alors être tenu sur la proposition adoptée par le parlement. La proposition est alors adoptée si la majorité des votants vote en faveur de la proposition, avec un quorum fixé à 50% des bulletins exprimés (articles 1, 4 et 12).

Les Grands Juges ont désormais le dernier mot en cas de rappel (*tanhe*) du président ou du vice-président, après initiative par le Yuan législatif (article 4). Le Yuan législatif conserve par contre le droit de destitution (*bamian*), mais encore une fois la procédure inclut la tenue d'un référendum. Le nombre de députés au Yuan législatif va être réduit à cent treize, mais le terme du mandat législatif passe de trois ans (article 65 de la Constitution) à quatre ans (article 4).

Un changement majeur va provenir avec la mise en place d'un nouveau système de vote (article 4). Il met fin au *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), alors en vigueur, qui consistait en l'élection de plusieurs candidats par circonscriptions, mais avec une seule possibilité de choix pour les électeurs. Le nouveau système de vote mélange différents types de scrutins. Soixante-treize sièges sont élus au scrutin majoritaire ; trente-quatre sièges sont élus au suffrage proportionnel ; six sièges sont réservés aux circonscriptions où vivent les populations aborigènes.

Les différentes séries inspirent ce commentaire à Stéphane Corcuff :

« Sur un plan strictement juridique, cependant, la Constitution de 1947 n'a jamais été remise en marche en 1991, du moins de la façon dont on le pense. Les 'articles additionnels' proclamés le jour de la levée des 'Dispositions temporaires' n'ont aucunement modifié le texte constitutionnel en l'espèce. Au delà de la question du territoire, l'esprit de ces textes additionnels étaient d'être temporaires. En cas de réunification, 'toute la question serait revue.' Malgré leur statut intermédiaire, à la fois inférieur au texte constitutionnel (du fait de leur caractère temporaire), et supérieur (ils suspendent l'application des textes qu'ils contredisent), les articles additionnels sont 'les nouveaux standards ayant force de droit'. »⁵⁸

Comme nous l'avons mentionné en introduction, tout l'enjeu de ces réformes constitutionnelles était d'adapter au nouveau contexte de Taïwan un texte qui n'était initialement pas prévu pour ce

58 Corcuff, "Taiwan existe-t-elle ? Du débat constitutionnel : Nom du régime et territoire national," 10–11.

territoire :

« La 'taïwanisation' du régime était lancée, l'Assemblée nationale fut, dès la troisième vague de révision, conduite à commencer à réviser les articles précédemment ajoutés, et non plus seulement à ajouter de nouveaux articles au texte d'origine. Chaque vague suivante a remanié tout ou partie des articles additionnels précédemment votés. »⁵⁹

Synthèse des articles additionnels

Les différentes séries d'articles additionnels apportant des changements complexes à l'architecture institutionnelle, le tableau suivant se propose de synthétiser ces dernières en mettant en avant les points principaux contenus dans chacun d'entre elles :

Série	Date du vote	Principaux changements apportés
1 ^{ère}	22 avril 1991	-Élection directe des députés du Yuan législatif et de l'Assemblée nationale
2 ^{ème}	27 mai 1992	-Élection directe du président et du vice-président de la République -Réduction du mandat présidentiel de six à quatre ans
3 ^{ème}	28 juillet 1994	-Reprise des amendements constitutionnels précédents en dix articles
4 ^{ème}	18 juillet 1997	-Augmentation du nombre de députés du Yuan législatif de 164 à 225 -Transfert du pouvoir de rappel du président et du vice-président au Yuan législatif -Gel de l'échelon provincial (province de Taïwan) -Nomination des Grands Juges par le président, avec l'accord de l'Assemblée nationale -Nomination directe du premier ministre par le président, sans l'accord du Yuan législatif
5 ^{ème}	3 septembre 1999	-Réduction du nombre de délégués de l'Assemblée nationale de 300 à 150 -Les délégués de l'Assemblée nationale ne sont plus élus directement, mais désignés en fonction du résultat des élections législatives

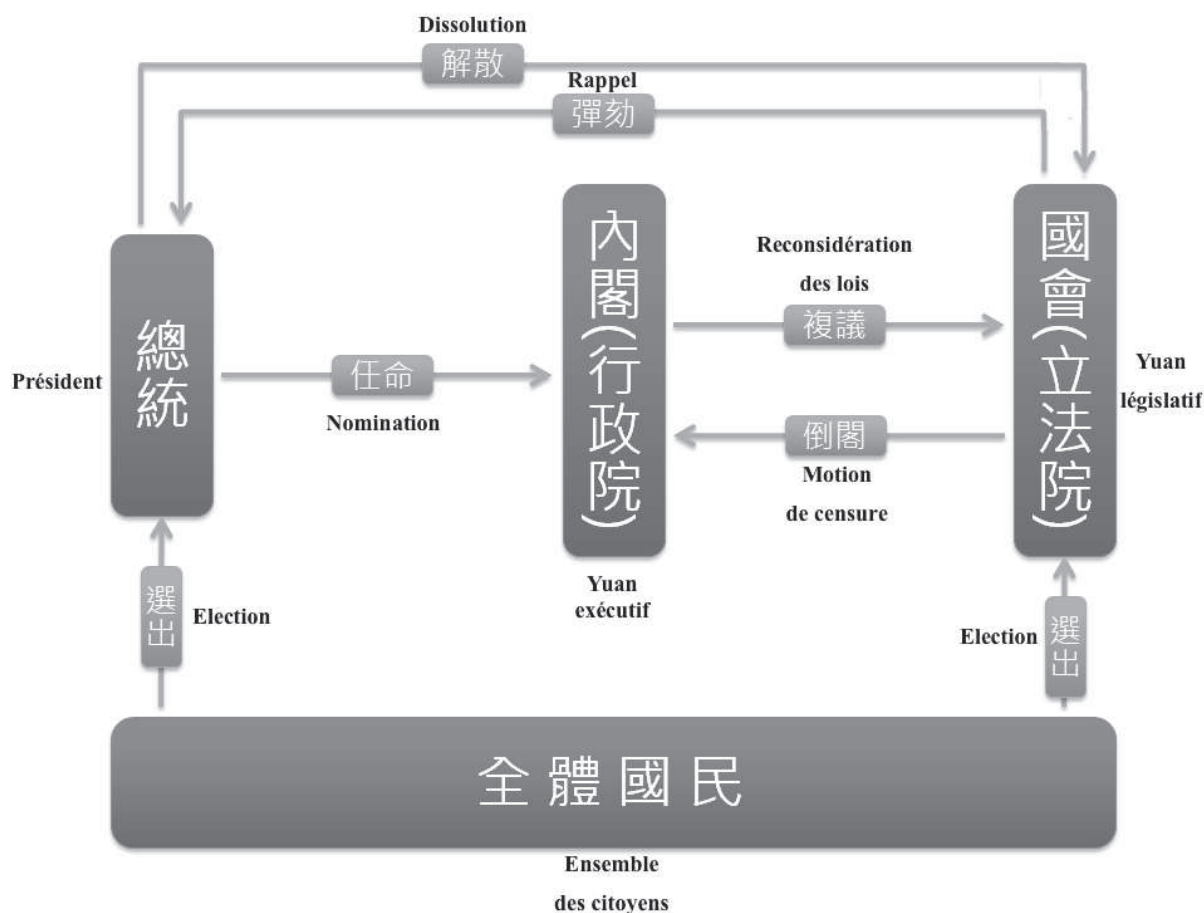
59 Ibid., 11.

6 ^{ème}	24 avril 2000	<ul style="list-style-type: none"> -Le nombre de Grands Juges est fixé à 15 ; ils sont nommés par le président, et leur nomination doit être approuvée par le Yuan législatif -L'Assemblée nationale ne se réunit qu'en cas de révision constitutionnelle et de rappel du président ou du vice-président, ou de modification des frontières, sur proposition du Yuan législatif -Le Yuan législatif peut initier la procédure de destitution du président ou du vice-président, suivie d'un référendum -Le Yuan législatif possède un pouvoir de confirmation des nominations au Yuans judiciaire, de contrôle et des examens
7 ^{ème}	7 juin 2005	<ul style="list-style-type: none"> -Suppression de l'Assemblée nationale -Réduction du nombre de sièges au Yuan législatif de 225 à 113 -Le Yuan législatif peut initier une révision constitutionnelle, qui doit être suivie d'un référendum -Les Grands Juges du Yuan judiciaire statuent en cas de procédure de rappel du président ou du vice-président -Introduction d'un système mixte de vote aux élections législatives

Une nouvelle architecture institutionnelle

Le schéma suivant indique les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif, résultant des différents textes additionnels.

Schéma des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif après les sept révisions constitutionnelles



Source : Blog de Hausky (hausky de buluoge), <http://blog.udn.com/hausky/5830070>

Le premier élément important est le passage d'un système en cinq pouvoirs à un système en trois pouvoirs. Les deux Yuans hérités du système impérial chinois, le Yuan de contrôle et le Yuan des examens, voient leur rôle diminuer, le Yuan de contrôle ne pouvant plus par exemple rappeler le président (révision de 1997). De même, il n'y a plus de concurrence au niveau du pouvoir exécutif entre le gouvernement central et le gouvernement provincial, avec la suppression presque complète du gouvernement provincial (réduit à neuf membres non-élus, depuis la révision de 1997).

Le deuxième point concerne les modes d'élection. Le président de la République est désormais élu au suffrage universel (révision de 1992), tandis qu'un nouveau système de vote, mélange de scrutin majoritaire et proportionnel, a été introduit au Yuan législatif (révision de 2005).

Le troisième changement majeur concerne les pouvoirs de chaque organe. Le président de la

République peut désormais nommer le premier ministre, sans vote du Yuan législatif (révision de 1997). Cette révision renforce à la fois la position du président vis-à-vis du premier ministre, puisque le président a un pouvoir discrétionnaire de nomination, et renforce également sa position vis-à-vis du Yuan législatif, puisqu'il n'est pas obligé de tenir compte de sa composition pour nommer le premier ministre. Le Yuan législatif peut désormais proposer des réformes constitutionnelles, la modification des frontières, et initier les procédures de mise en accusation et de destitution du président et du vice-président. Les pouvoirs du président sont également augmentés dans ses domaines de compétence : nominations, politiques étrangères et de défense. L'Assemblée nationale, l'organe qui a pourtant voté l'ensemble des réformes constitutionnelles, disparaît au terme des sept révisions.

Les Grands Juges du Yuan judiciaire doivent désormais se prononcer en cas de procédure de rappel du président ou du vice-président (révision de 2005). Le terme de leur mandat a été modifié. En particulier, il y a un décalage entre le mandat du président et du vice-président du Yuan judiciaire, qui est de quatre ans, et celui des autres Grands Juges, qui est de huit ans (révision de 2000). Le président et le vice-président du Yuan judiciaire supervisent les institutions judiciaires, et président *de facto* les Grands Juges.

Le dernier changement d'importance est l'implication plus grande des Taïwanais, puisque leur approbation est demandée en cas de réforme de la Constitution, de modification des frontières ou de destitution du Président. La « Loi sur le référendum » de 2003, que nous examinerons en détail, a été une tentative pour donner un pouvoir d'initiative aux Taïwanais, absent des réformes constitutionnelles, en leur permettant de pétitionner pour obtenir l'organisation d'un référendum.

Le renforcement des pouvoirs de l'exécutif, en particulier du président, fait dire à Jiuun-Rong Yeh que le régime est devenu quasi-présidentiel⁶⁰. Ce point mérite néanmoins d'être discuté, car le fonctionnement du régime durant les années de gouvernements minoritaires, a montré que le pouvoir exécutif était dans une situation défavorable face au pouvoir législatif, le gouvernement ayant eu de grandes difficultés à faire adopter les projets de loi en situation minoritaire.

Le modèle du changement constitutionnel

Le modèle du changement constitutionnel à Taïwan est graduel. Jiuun-Rong Yeh étudie le cas de Taïwan selon le constitutionnalisme global⁶¹. Les trois premières réformes répondaient au besoin de

60 Yeh, "Constitutional Reform and Democratization in Taiwan, 1945-2000," 64.

61 Yeh, "Jiuqi Xiangai yu Taiwan Xianfa Bianqian de Moshi 九七憲改與台灣憲法變遷的模式 (La révision de 1997 et le modèle du changement constitutionnel à Taïwan)," 3.

renforcer la représentativité démocratique interne des institutions, la quatrième concernait la représentativité externe, au niveau international⁶². Les réformes ont eu lieu par strates successives⁶³. Les conférences extra-institutionnelles telles que la « Conférence sur les affaires nationales » ou la « Conférence nationale sur le développement » ont joué un rôle important⁶⁴. Les réformes se sont concentrées sur l'organisation du gouvernement, et non sur la question des droits fondamentaux⁶⁵. L'auteur estime, à la suite de Lindblom, que le processus de réforme à Taïwan relève du « mélange », plutôt que de la « rationalité globale »⁶⁶. L'auteur résume le modèle de révision: « Résoudre par étapes les débats provenant de la dynamique de renforcement de la représentativité. »⁶⁷

Le problème est que les réformes par étapes n'ont permis que des avancées lentes. De même, l'accumulation des réformes les rend de moins en moins claires pour les citoyens. Les révisions s'étant faites par des articles additionnels, le texte de la Constitution a été gelé, rendant sa reconnaissance par les citoyens problématique⁶⁸.

Jiun-Rong Yeh décrit trois phases du changement constitutionnel. La première phase est celle de la crise constitutionnelle résultant de la remise en cause de la « légitimité interne » du régime. Ce sont les trois premières réformes de 1991, 1992 et 1994⁶⁹. La seconde phase concerne la « légitimité externe » du régime, soit la réforme de 1997⁷⁰. La dernière phase traite du problème de l'« Assemblée nationale », ce qui inclut les réformes de 1999 et 2000⁷¹.

Les deux forces motrices ont été la crise de la représentativité du régime et une convergence d'intérêts politiques à court-terme : des points communs ont pu être trouvés entre les deux principaux partis KMT et PDP par exemple sur la question de l'élection présidentielle directe à la majorité relative⁷². La question de la justice transitionnelle n'a pas été résolue : il n'y a pas eu de procédure judiciaire contre les anciens responsables du KMT (*forget and forgive*), ni de mouvement

62 Ibid., 11.

63 Ibid., 16.

64 Ibid., 20–21.

65 Ibid., 21.

66 Ibid., 27.

67 Ibid., 30.

68 Ibid., 32.

69 Yeh, “Constitutional reform and democratization in Taiwan, 1945-2000,” 55–57.

70 Ibid., 57–58.

71 Ibid., 58–60.

72 Ibid., 60–61.

vers une justice transitionnelle durant la période PDP⁷³.

Les périodes de transition peuvent être analysées en termes de continuité et de nouveau départ. La démocratisation à Taïwan a été accompagnée par des changements constitutionnels⁷⁴. Dans les années 90, il s'est trouvé un « instant constitutionnel », permettant une réforme constitutionnelle, et instituant un nouveau départ⁷⁵. Mais les modifications constitutionnelles progressives, même si elles ont traité de questions fondamentales et apporté d'importants changements, ont eu pour effet d'affaiblir l'idée de nouveau départ et d'instant constitutionnel⁷⁶.

En termes symboliques, l'établissement d'une nouvelle Constitution aurait marqué le début d'une nouvelle ère constitutionnelle. Néanmoins, le choix de réformes graduelles n'a pas empêché la mise en place de changements importants dans le fonctionnement des institutions.

Shelley Rigger met en avant la place de la stratégie politique dans la mise en place des réformes constitutionnelles, en utilisant le concept de Riker d'*heresthetics*⁷⁷, qui indique un changement sans modification des préférences politiques⁷⁸. Le PDP a mis en avant l'efficacité gouvernementale pour promouvoir une nouvelle réforme en 2005. Cette stratégie a fonctionné, mais a cependant eu un contrecoup : la difficulté de réviser le texte constitutionnel, voire d'établir une nouvelle Constitution. Après les réformes, les différents partis, ainsi que certains au sein du PDP, n'étaient pas favorables à l'idée d'une nouvelle réforme. De plus, les conditions de vote sont si drastiques que les révisions sont devenues extrêmement difficiles à mettre en place. Le PDP est traversé par différents courants, qui proposent chacun leurs modifications du texte constitutionnel. Comme le souligne Shelley Rigger, le débat est repassé de la question de l'efficacité gouvernementale à la sphère des idées :

« En d'autres termes, le nouveau débat a éloigné le PDP d'un ordre du jour sur l'efficacité populaire et unitaire, et l'a ramené vers la sphère bien plus controversée de l'idéologie. »⁷⁹

Les articles additionnels ont été limités par plusieurs lignes rouges : le nom du pays et les frontières mentionnés dans la Constitution n'ont jamais été mis en adéquation avec la situation actuelle du régime. Leur maintien dans le texte constitutionnel est le résultat d'une lutte entre réformistes et

73 Ibid., 70.

74 Yeh, "Taiwan de Zhuanxing Xianfa Zhuyi : Zhengzhi Lunti Yu Quanmin Zhengfu de Quanshi 台灣的轉型憲政主義：政治輪替與全民政府的詮釋 (Les changements du constitutionnalisme à Taïwan : Explications de l'alternance politique et du gouvernement de tout le peuple)."

75 Ibid., 32.

76 Ibid., 33.

77 Il n'existe pas de traduction française de ce terme.

78 Rigger, "The politics of constitutional reform in Taiwan," 41.

79 Ibid., 44–47.

conservateurs, et de leurs concessions réciproques sur ces questions symboliques. Les nombreuses réformes promises par Chen Shui-bian pour la fin de son mandat n'ont jamais vu le jour :

« Les multiples réformes qui ont été engagées depuis 1991 font aujourd'hui indubitablement ressembler le texte de Nankin – qui instaurait pourtant un régime balancé et démocratique pour la Chine de 1947, mais inadapté à Taïwan d'aujourd'hui – à un vieux fichu, rapiécé de toutes parts, que seule une vie misérable interdit encore de jeter, pour s'acheter de beaux habits neufs. »⁸⁰

3. Le changement constitutionnel du point de vue de la nature du régime

Un régime semi-présidentiel ?

Avant les révisions, le régime était parlementaire. Il existait cependant quelques différences avec d'autres pays. Dennis Te-chung Tang parle de « régime parlementaire modifié ». L'organisation institutionnelle fait qu'il y a une stabilité gouvernementale, mais en contrepartie de la stabilité, l'efficacité du système est faible⁸¹. Les révisions ont pour origine la question de la « légitimité du gouvernement », qui est devenue une « crise constitutionnelle », du fait du non renouvellement des institutions de la République de Chine⁸². La quatrième révision met en place un régime présidentiel sous la forme d'un régime semi-présidentiel. Les pouvoirs du président sont étendus, et il existe un exécutif double caractéristique des régimes semi-présidentiels, mais le pouvoir exécutif revient au président, ce qui fait que le régime se rapproche d'un régime présidentiel⁸³. De plus, il y a l'élément de la nomination directe du premier ministre par le président, sans approbation du Yuan législatif⁸⁴.

En cas d'échec de la révision d'une loi, ou si un gouvernement ne peut faire approuver certains projets de loi par le Yuan législatif, mais reste en place, les situations deviennent difficiles à gérer. Les situations sont également compliquées si les majorités exécutive et législative n'appartiennent pas au même parti⁸⁵. Le premier ministre devient de fait responsable devant le président, puisqu'il n'est pas obligé de démissionner en cas d'échec de la révision d'une loi mais peut seulement en

80 Corcuff, «Taiwan existe-t-elle ? Du débat constitutionnel : Nom du régime et territoire national,» 14.

81 Tang, «*Lun Jiuqi Xiufa de Quanli Fenli-Xianzheng Gongcheng de Linglei Xuanze* 論九七修憲後的權力分立－憲政工程的另類選擇 (A propos de la séparation des pouvoirs dans la Constitution de 1997-Le choix d'un autre type d'ingénierie constitutionnelle),» 18–21.

82 Ibid., 25.

83 Ibid., 31.

84 Ibid., 31–33.

85 Ibid., 33.

prendre acte⁸⁶. La procédure de rappel et la dissolution réactive du Yuan législatif en cas de motion de censure du gouvernement ne suffisent pas à éviter les blocages⁸⁷.

Des majorités divisées peuvent apparaître dans le cas où le président nomme un premier ministre de sa majorité, et non de celle du Yuan législatif. Cela revient à ce que le président gouverne lui-même : c'est ce que l'auteur appelle le « régime présidentiel sous la forme d'un régime semi-présidentiel »⁸⁸.

Dans une acception classique, et inspirée des travaux de Duverger, le régime résultant des sept séries d'amendements à la Constitution est souvent qualifié de semi-présidentiel. Avant de proposer un point de vue différent sur la question, il convient de présenter cette classification, car elle est très utilisée dans la littérature, en particulier à Taïwan. Le semi-présidentialisme et ses conséquences sont analysés aussi bien d'un point de vue d'histoire juridique, en revenant sur les différentes séries d'amendements, que dans une perspective comparative, Taïwan se rapprochant de ce point de vue d'autres régimes qu'on trouve en Europe, comme la France.

Shiau Chyuan-Jenq considère qu'il y a à Taïwan un système quasi-présidentiel⁸⁹. Après la révision de 1997, on assiste à une complexification de la structure du gouvernement central⁹⁰. Le pouvoir exécutif est divisé « à la taïwanaise ».

Jau-Yuan Hwang parle de « char à deux chevaux ». Trois points sont importants : le domaine réservé, la question de la contre-signature et la contrainte vis-à-vis du Yuan exécutif⁹¹.

Il existe un déséquilibre des droits et des responsabilités. Le président n'est comptable de ses pouvoirs qu'au moment des élections. Les procédures de destitution et de rappel sont peu efficaces, ce qui en fait un « président avec pouvoir mais sans responsabilité ». À l'inverse, le « gouvernement est responsable devant le Yuan législatif, mais sans pouvoir »⁹².

Il existe une double contradiction dans le rôle du président. Il possède un pouvoir exécutif, mais se retrouve en position d'arbitre en cas de conflit entre institutions⁹³. La position du premier ministre

86 Ibid., 35.

87 Ibid., 35–37.

88 Ibid., 36.

89 Shiau, “*Ping Lun Jiuqi Xiufa de Quanli Fenli-Xianzheng Gongcheng de Linglei Xuanze* 評論九七修憲後的權力分立－憲政工程的另類選擇 (Critique de l'article de Dennis T. C. Tang),” 3.

90 Ibid., 11.

91 Hwang, “*Jiuqi Xiufa Hou Woguo Zhongyang Zhengfu Tizhi de Pinggu* 九七修憲後我國中央政府體制的評估 (Evaluation des conséquences de la réforme de 1997 sur le système constitutionnel national),” 12–16.

92 Ibid., 16.

93 Ibid., 16–17.

est peu claire⁹⁴. Le parlement a perdu son pouvoir de confirmation du premier ministre, mais a vu se renforcer ses pouvoirs en matière de censure du gouvernement (qui reste limitée par la dissolution réactive par le président) et de réexamen des lois. Il reste difficile pour le Yuan législatif de contrôler efficacement le Yuan exécutif⁹⁵.

Le contexte de la démocratisation

Pour comprendre la démocratisation à Taïwan, selon Françoise Mengin, une perspective historique est la plus à même de mettre en avant les spécificités du processus⁹⁶. Les révisions constitutionnelles doivent être replacées dans ce contexte. Ceci signifie les changements dans l'organisation du système politique qui ont abouti à la transition du régime de la République de Chine vers des institutions démocratiques, du point de vue du respect des libertés fondamentales et de la mise en place d'un système électoral ouvert et équitable. La coopération entre les deux principaux partis politiques, le KMT et le PDP, a été fondamentale durant cette période⁹⁷.

Sur le premier point, celui du respect des libertés fondamentales, l'idéologie des « Trois principes du peuple » qui sert de support à la Constitution originale, concerne d'avantage l'idée de souveraineté populaire. Les articles additionnels à la Constitution n'ont pas apporté de modifications aux premiers articles de la Constitution, inclus dans le titre 2, qui concernent les droits et devoirs des citoyens, puisqu'ils étaient explicitement mentionnés dans la Constitution. De ce point de vue, l'aspect juridique de la transition démocratique concerne la levée des « Dispositions provisoires » avec la première série d'articles de 1991, qui conduit au retour du fonctionnement des institutions sur la base de la Constitution. Il n'y a par contre pas eu d'avancée sur le plan des libertés, à travers les séries d'articles additionnels à la Constitution. Cependant, sur ce point, comme nous le verrons dans la seconde partie, la législation a connu de nombreuses évolutions, les interprétations rendues par les Grands Juges ayant en l'espèce joué un rôle important. Taïwan n'a pas connu de changements majeurs sur le plan des normes, et les principes de la Constitution actuelle restent ceux de celle de 1947. Il n'y a pas eu de modification des titres 1 et 2 de la Constitution, qui concernent les principes du régime et les droits et devoirs des citoyens. Les normes internationales en matière de protection de l'environnement, de transparence gouvernementale ou de protection des minorités (une législation de protection des aborigènes a été adoptée) sont entrées dans la législation, mais n'ont pas été incluses dans les séries d'articles,

94 Ibid., 17–18.

95 Ibid., 18.

96 Mengin, “A Tocquevillian Process : Taiwan’s Democratization and Its Paradoxical Foundations,” 232.

97 Zhang, *Taiwan’s Modernization: Americanization and Modernizing Confucian’s Manifestation*, 70.

malgré l'existence de groupes à Taïwan menant des campagnes sur ces thèmes.

Sur le second point, celui du système de vote, de nombreuses modifications ont été apportées par les articles additionnels. La démocratisation joue un rôle prépondérant dans l'instauration du suffrage universel direct pour l'élection du président de la République. Il s'agit d'une manière de « relégitimer » le régime, comme l'a indiqué Jiuun-Jong Yeh lorsqu'il parlait de crise de légitimité⁹⁸, mais également d'accentuer la démocratisation. La série de 1992 a instauré l'élection du président de la République au suffrage universel direct, à la majorité relative. Ce système de vote particulier est le résultat de négociations entre le KMT et le PDP⁹⁹, le PDP estimant qu'au vu du rapport de force politique, il lui serait difficile de réunir une majorité absolue de suffrages, ce qui le condamnerait à perdre systématiquement les élections, tandis que le KMT était certain de réunir une majorité de votants dès le premier tour.

Les séries d'articles additionnels sont apparus comme un moyen de résoudre les divisions au sein de la société taïwanaise, par exemple sur la question identitaire¹⁰⁰. Pour Tay-sheng Wang, l'Etat doit se fonder sur une nation. Le débat sur la nation doit être tranché dans un cadre démocratique. Il s'agit de retrouver une unité à partir de laquelle construire le pays. Peu importe l'identité, chinoise ou taïwanaise, cette question concerne les seuls citoyens de Taïwan et des îles adjacentes¹⁰¹.

L'élection présidentielle du 23 mars 1996 est venue apporter une validation démocratique au régime de la République de Chine ; cette élection peut être vue comme une légitimation interne du régime : « Taïwan est bien indépendante, dans les faits comme en droit, mais dans ce dernier cas, en tant que République de Chine, un gouvernement qu'on peut qualifier de légal, souverain et désormais légitime dans l'ordre interne. »¹⁰²

Le système semi-présidentiel et la démocratie

Robert Elgie reprend une distinction entre les systèmes présidentiels, à partir de celle établie par Shugart et Carey (1992) :

« Le parlementarisme-présidentiel (*president-parliamentarism*) est une forme de semi-

98 Yeh, "Jiuqi Xiangai yu Taiwan Xianfa Bianqian de Moshi 九七憲改與台灣憲法變遷的模式 (La révision de 1997 et le modèle du changement constitutionnel à Taïwan)," 14.

99 Entretien avec le professeur Cheng-wen Tsai.

100 Wang, "Taiwan Jindai Xianzhang Wenhua de Xingcheng : Yi Benwen Fenxi Wei Zhongxin 臺灣近代憲政文化的形成：以本文分析為中心, Formes de la culture constitutionnelle contemporaine taïwanaise : analyse à partir du texte constitutionnel)." 101 Ibid., 40.

102 Corcuff, "Taiwan existe-t-elle ? De la souveraineté du régime formosan," 64.

présidentialisme où le premier ministre et le cabinet sont collectivement responsables devant à la fois le parlement et le président. Le présidentielisme-ministériel (*premier-presidentialism*) est une forme de semi-présidentialisme où le premier ministre et le cabinet sont collectivement responsables devant le parlement uniquement. »¹⁰³

Taïwan se rattache au premier sous-cas de semi-présidentialisme, à savoir le parlementarisme-présidentiel, puisque le premier ministre est nommé par le seul président, ce qui le rend responsable devant ce dernier, tout en étant soumis éventuellement à la possibilité d'une motion de censure, marquant sa responsabilité devant le parlement.

Elgie reprend pour mesurer la performance démocratique les indicateurs issus de la méthodologie de Freedom House¹⁰⁴, et les applique au cas de Taïwan. Une analyse de nombreux pays indique que la performance démocratique est plus mauvaise dans le cas d'un régime de type parlementarisme-présidentiel que présidentielisme-ministériel :

« Bien que cet ouvrage ait fourni des preuves larges et statistique et des études de cas en profondeur pour soutenir que la performance démocratique est susceptible d'être moins bonne sous le parlementarisme-présidentiel que sous le présidentielisme-ministériel, si de nombreux cas individuels sont incohérents avec ces preuves, alors l'argument général de cet ouvrage serait affaibli. De plus, si la dynamique de la compétition politique dans ces cas était incohérente avec les effets supposés du parlementarisme-présidentiel et du présidentielisme-ministériel, alors la thèse serait encore plus affaiblie. Pour résoudre ce problème, cette section examine des cas potentiellement critiques. »¹⁰⁵

Taïwan, bien que se trouvant dans le premier type de régime semi-présidentiel, parlementarisme-présidentiel, est un exemple de pays où la performance démocratique est bonne¹⁰⁶ : il s'agit d'un cas critique. Taïwan est un contre-exemple : la performance démocratique s'est maintenue, malgré les blocages de la période 2000-2008 :

« La théorie proposée dans cet ouvrage implique que la performance démocratique de Taïwan aurait dû décliner après 1997. Cependant, cela n'a pas été le cas. Alors que certaines mesures classent Taïwan comme une démocratie avant cette période, tous les cinq indicateurs utilisés dans cet ouvrage ont constamment classé Taïwan comme démocratie depuis cette date (...) De fait, il y a une variation dans les notes de Freedom House dans le temps, mais pas de déclin significatif. De plus, Freedom House a constamment classé Taïwan comme libre depuis 1996. Donc, de façon générale, la performance démocratique de Taïwan s'est améliorée ou est restée stable sous le

103 Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, 28.

104 Ibid., 45–46.

105 Ibid., 152.

106 Ibid. Tableau p. 152: Taiwan Polity +1, Polity +6, FH ED, ACLP/DD.

parlementarisme-présidentiel, allant à l'encontre de l'attente générale de cet ouvrage. Cela dit, la dynamique de la politique taïwanaise a montré certaines des caractéristiques standards associées au parlementarisme-présidentiel et le plus notablement entre 2000 et 2008. »¹⁰⁷

Du point de vue du fonctionnement, Taïwan se rapproche de la Russie de la période 1994-2001, avec une opposition entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Mais le retour à un gouvernement unifié en 2008 n'a pas conduit à un recul démocratique, contrairement à ce qui s'est passé en Russie en 2001 avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine¹⁰⁸.

Elgie pense que la différence tient aux particularités de la politique taïwanaise, à l'orientation économique et au contexte géopolitique, Taïwan ne souhaitant pas sur ce dernier point s'aliéner le soutien américain vis-à-vis de la Chine en revenant vers un régime autoritaire¹⁰⁹.

Il est nécessaire d'insister sur le contexte historique. La démocratisation de Taïwan tient en grande partie au rôle joué par le KMT, qui n'a pas été exclu du pouvoir. Plutôt, ce sont les éléments favorables à la démocratisation au sein de ce dernier qui l'ont emporté face à ceux qui y étaient opposés, avec le soutien de l'opposition, alors rassemblée autour du PDP. Le KMT n'a jamais été hors du jeu politique, mais s'est lui-même transformé, devenant un parti de gouvernement, et mettant en place certaines procédures internes pour démocratiser son fonctionnement. A ce simple titre, il aurait été difficilement envisageable pour ce parti de revenir en arrière une fois retourné au pouvoir, après avoir été un acteur de la démocratisation, d'autant plus qu'il a toujours conservé une large part de son pouvoir financier et électoral, comme en témoigne le fait qu'il ait toujours depuis 1992 gardé le contrôle du Yuan législatif, soit directement soit en prenant la tête du camp pan-bleu, sans compter avec cela sa très grande assise locale. La démocratisation n'est nullement allée contre les intérêts du KMT : il a réussi à se maintenir comme le principal parti politique taïwanais. Les changements générationnels et les habitudes démocratiques désormais ancrées rendent peu probable, plus de vingt ans après l'institutionnalisation de la démocratisation, le rétablissement d'un système autoritaire par le seul KMT. La question de son rôle en tant que parti d'opposition est autre, mais n'a pas de lien avec celle d'un retour à un régime autoritaire.

Repenser la classification : « pouvoir de gouverner » et « pouvoir de s'opposer »

Pour Marie-Claire Ponthoreau, la classification via l'agencement des organes constitutionnels prend le pas sur celle des modes de désignation de l'exécutif (historiquement et pratiquement situés).

107 Ibid., 154 Une des conséquences du parlementarisme-présidentiel est le risque de blocages entre le parlement et le gouvernement.

108 Ibid., 156–157.

109 Ibid., 157.

Toutes les catégories mixtes basées sur les modes de désignation sont rendues inopérantes, telles le régime semi-présidentiel. Une autre classification basée sur l'histoire des structures institutionnelles remet en cause la division entre régime parlementaire et régime présidentiel, basée sur la séparation des pouvoirs¹¹⁰ :

« C'est l'idée même de séparation des pouvoirs qui devrait être proscrite pour penser les rapports exécutif-législatif : les pouvoirs ne sont pas séparés, mais au contraire imbriqués. »¹¹¹

Les termes des classifications doivent être repensés en fonction du « pouvoir de gouverner » et du « pouvoir de s'opposer »¹¹².

« Le modèle historique renvoie à une réalité juridique exemplaire que l'on s'efforce de reproduire. L'expérience constitutionnelle qualifiée de 'modèle' vaut par son exemplarité. C'est donc le modèle de référence à imiter, voire à égaler.

Le modèle constitutionnel ne se confond pas avec le système constitutionnel auquel il est relatif. En ce sens, même s'il est historique, le modèle n'en reste pas moins une reconstruction. Le modèle se rapporte assurément à une réalité qu'il prétend représenter. Ce n'est pas une invention, mais son auteur est amené à choisir les caractéristiques qu'il juge significatives : le modèle historique est la réalité telle que son auteur la perçoit et la comprend. Selon ses finalités, cette reconstruction peut rester en deçà ou aller au-delà de la réalité dont le chercheur s'inspire. »¹¹³

Marie-Claire Ponthoreau cite les exemples des modèles historiques : britannique, américain et français¹¹⁴.

« L'idéaltype (Weber) ne se trouve nulle part dans la réalité. C'est en quelque sorte un type pur. Le chercheur détermine les principales caractéristiques d'un objet de recherche, les systématise, puis les idéalise de manière à construire un idéaltype. Ces opérations se font à partir de l'observation de cas concrets, mais l'objectif à atteindre n'est pas de correspondre à la réalité observée. »¹¹⁵

L'auteur présente deux approches comparatives différentes :

« Le choix d'insister sur les ressemblances ou, au contraire, d'insister sur les différences sert la finalité que l'auteur de la comparaison se propose de défendre. On a certainement autant à

110 Ponthoreau, *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, 181.

111 Ibid., 181–182.

112 Ibid., 182.

113 Ibid., 187–188.

114 Ibid., 189–190.

115 Ibid., 191.

apprendre de la comparaison différentielle que de la comparaison intégrative. »¹¹⁶

La comparaison intégrative renvoie essentiellement à la notion de convergence entre les systèmes juridiques¹¹⁷ :

« La question culturelle est désormais centrale dans les études juridiques comparatives. La comparaison différentielle repose essentiellement sur les notions de 'tradition' et de 'culture'. Le plus souvent, les deux notions sont indifféremment utilisées. Aussi bien les cultures que les traditions juridiques renvoient à un ensemble complexe d'éléments enracinés, historiquement conditionnés, qui renvoient à la nature du droit, le rôle du droit dans la société et dans l'organisation politique ainsi que le fonctionnement du système juridique, et la manière dont le droit est ou devrait être créé, appliqué, étudié, perfectionné et enseigné. »¹¹⁸

L'écueil à éviter est de saisir toutes les différences entre les systèmes juridiques comme étant les seuls produits d'une altérité culturelle. Il est nécessaire de s'efforcer de contextualiser historiquement et sociologiquement lorsqu'on opère une comparaison différentielle afin de ne pas se retrouver dans le piège d'une explication circulaire¹¹⁹ :

« Surtout, il convient de bien distinguer la culture politique de la culture constitutionnelle. Bien que les proximités paraissent évidentes, les cultures politique et constitutionnelle ne portent pas sur le même objet : la culture politique concerne les phénomènes du pouvoir alors que la culture constitutionnelle s'intéresse à la constitution comme institution du droit et d'une communauté politique. Le point de rencontre semble la question de l'identification : les constitutions modernes cherchent à résoudre le problème de l'identité politique comme fondement de l'unité en tant que société politique. Cette identité renvoie à la continuité d'une communauté dans le temps et elle est donc fortement liée à la question de la mémoire que l'on garde et de l'héritage que l'on transmet. »¹²⁰

Deux démarches, inductive et déductive, peuvent être utilisées :

« Mais le travail de classification est-il la systématisation de phénomènes observés ou bien s'agit-il d'une construction théorique de catégories abstraites ? En fait, il y a là deux démarches différentes : l'une de nature empirique repose sur l'observation alors que l'autre suppose un effort de conceptualisation et privilégie la méthode déductive. »¹²¹

Les spécificités de l'objet juridique limitent cependant la portée de ces démarches :

116 Ibid., 104.

117 Ibid., 105.

118 Ibid., 118.

119 Ibid., 125.

120 Ibid., 126.

121 Ibid., 176.

« Or, est-il possible de tester le fonctionnement probable d'un système institutionnel en fonction des normes constitutionnelles relatives à sa structure ? Cela semble peu vraisemblable. Seule une étude empirique peut donner des indications sur le fonctionnement d'un système politique et donc la tentation est forte de construire la catégorie abstraite à partir du fonctionnement concret du régime politique ; ainsi, le régime présidentiel à partir du régime américain et le régime parlementaire à partir du régime anglais du XIX^e siècle. La conclusion est donc que la différence de structures ne permet pas de découvrir des modes de fonctionnement différents. »¹²²

Il en est de même, à la suite de Michel Troper, en effectuant la démarche inverse. On ne peut pas rapprocher les similitudes observées dans les modes de fonctionnement de structures identiques¹²³ :

« Le système de gouvernement tel qu'il fonctionne n'est pas le résultat de mécanismes institutionnels prévus par la constitution, mais plutôt d'un ensemble de décisions politiques et plus largement de faits liés aux nombreux acteurs du système institutionnel. »¹²⁴

Les limitations de la classification conduisent Marie-Claire Ponthoreau à proposer une nouvelle approche :

« Faut-il renoncer aux classifications sous prétexte qu'elles sont trop réductrices ? Au lieu de céder au scepticisme radical de Michel Troper et de tomber dans l'empirisme des politistes, il convient de suivre une autre piste qui vise à mettre en lumière la logique institutionnelle par une démarche historique. »¹²⁵

Deux conséquences peuvent être tirées de ce nouveau point de vue sur le fonctionnement des institutions taïwanaises : une mise à l'écart de la notion de régime semi-présidentiel, et le choix d'une autre vision des relations entre les pouvoirs.

La notion de régime semi-présidentiel n'a plus la même pertinence en analysant du point de vue des pouvoirs de « s'opposer » et de « gouverner » l'organisation du système institutionnel. L'imbrication entre les pouvoirs exécutif et législatif rend inopérante la question du mode d'élection et de l'existence d'un exécutif double, qui sont deux caractéristiques principales du système semi-présidentiel. Il s'agit de se focaliser sur le fonctionnement réel du pouvoir : plusieurs régimes différents peuvent fonctionner de façon similaire, au vu des pouvoirs attribués à chaque organe constitutionnel.

Plus particulièrement, par son caractère hybride, la notion même de régime semi-présidentiel pose

122 Ibid., 178.

123 Ibid.

124 Ibid.

125 Ibid., 179.

un problème analytique pour comprendre les relations entre les pouvoirs. De nombreux auteurs ont glosé sur ce terme, ce qui montre les limites de cette classification. La démarche initiale est de montrer qu'un régime semi-présidentiel possède de nombreuses caractéristiques d'un régime présidentiel, tout en se rapprochant d'un régime parlementaire dans certaines conditions politiques particulières. Néanmoins, si ces conditions ne sont pas réunies, un tel régime ressemble au présidentielisme. Pourtant, les rapports entre les pouvoirs ne sont pas les mêmes que dans un régime présidentiel, même en l'absence de conditions particulières, car il existe d'importants déséquilibres. L'existence par exemple d'un droit de veto présidentiel, caractéristique du système américain, souvent présenté comme une exemplification du régime présidentiel, voire servant de modèle idéaltypique à un tel régime, est absente des systèmes français ou taïwanais. A l'inverse, il existe dans ces deux derniers régimes un pouvoir de dissolution du parlement par le président, absent du système américain.

Pour cet ensemble de raisons, nous proposons de repenser en d'autres termes le régime de la République de Chine, non dans une optique classificatrice, mais en vue de mettre en lumière les caractéristiques de celui-ci.

Si on regarde du côté de la faculté de gouverner, l'exécutif n'apparaît pas clairement comme le pouvoir ayant l'entièreté de celle-ci. Un parlement majoritaire a toutes les chances de soutenir son propre gouvernement ; si des changements ont lieu, ils résultent le plus souvent de rapports de force interne. Dans le cas de Taïwan, le gouvernement a tout pouvoir de gouverner s'il a le soutien de la majorité du parlement. Cet état est différent dans le cas où il y a une dissociation entre les majorités exécutive et législative. La formation du gouvernement peut être faite de deux manières. Soit le gouvernement est issu de la majorité du parlement, et dans ce cas, c'est la parlement qui possède la faculté de gouverner. L'exécutif ne joue alors plus de rôle institutionnel. Soit le gouvernement est issu d'une minorité législative, et dans ce cas, comme l'expérience des années 2000-2008 l'a montré, sa faculté de gouverner est dépendante du rapport de force politique, c'est-à-dire des négociations entre les partis. Il existe un point sur lequel l'exécutif a tout pouvoir de décision : la nomination du premier ministre. Depuis les articles additionnels de 1997, cette nomination est du seul ressort du président de la République, sans qu'il soit contraint de tenir compte de la majorité parlementaire.

La faculté de s'opposer revient clairement au parlement dans le système taïwanais. Les conditions pour une censure du gouvernement ou une dissolution du parlement sont tellement contraignantes, qu'aucun des pouvoirs n'a de moyens juridiques de surmonter les désaccords. Le parlement peut par conséquent s'opposer indéfiniment aux projets de loi, sans que le gouvernement ne puisse le contraindre à se prononcer : cette situation s'est produite dans les années 2000-2008, de nombreux projets étant repoussés ou reportés *sine die* faute de majorité au parlement pour voter en faveur de

ces derniers. Nous pouvons également noter ici que les clivages entre les partis politiques, sur lesquels nous allons revenir dans la partie consacrée aux systèmes politiques, ont eu leur importance. C'est néanmoins une spécificité taïwanaise, liée à la sociologie différente des partis et à leurs orientations idéologiques antagonistes.

Le tableau suivant résume la situation dans le cas taïwanais :

	Pouvoir de gouverner	Pouvoir de s'opposer
Majorité	Exécutif	Législatif (en cas de désaccords intra-partisans)
Minorité	Législatif (en cas de gouvernement issu de la majorité du parlement)	Législatif (en cas de gouvernement issu d'une minorité du parlement)

Le parlement est un acteur central du système politique taïwanais. Les quatre configurations que nous avons décrites ci-dessus dépendent largement du choix politique effectué par l'exécutif en ce qui concerne la nomination du gouvernement. Néanmoins, l'exécutif n'a aucun recours pour contraindre le législatif à adopter un projet de loi. S'il n'a pas ou plus la confiance du parlement, le gouvernement peut voir ses projets de loi bloqués par la législature. Dans le cas où des désaccords intra-partisans apparaîtraient, le parlement possède un moyen de pression important vis-à-vis de l'exécutif : il peut parfaitement bloquer le travail législatif.

La question des relations entre les pouvoirs ne se limite pas aux deux seuls gouvernement et parlement. Le pouvoir judiciaire, en particulier les Grands Juges, joue un rôle important, car constitutionnellement, celui-ci peut arbitrer les conflits survenant entre organes constitutionnels.

Après cette présentation des institutions taïwanaises et des différentes séries d'articles qui ont affecté leur fonctionnement, notre deuxième chapitre se consacrera à une étude du système politique, en particulier les partis et les élections, et de la situation particulière qui est apparue en 2000-2008, où se sont succédés des gouvernements minoritaires. Le fonctionnement du Yuan législatif sera analysé du point de vue du déroulement et des négociations sur le vote des lois, afin de comprendre les difficultés de fonctionnement des institutions durant la période.

Chapitre II. L'expérience politique en 2000-2008

Nous présentons plusieurs éléments du système politique taïwanais. Dans un premier temps, les partis politiques et leur mode de fonctionnement, ainsi que les principaux clivages politiques à Taïwan. Nous reviendrons ensuite sur les différents systèmes de vote à Taïwan, en insistant sur les particularités du SNTV. Le dernier chapitre traite de la question des gouvernements minoritaires.

1. Les partis politiques et leurs principaux clivages

Les principaux partis politiques¹²⁶

Le spectre politique taïwanais n'est pas décrit comme cela se fait classiquement en termes de « gauche », « centre » et « droite ». Une autre distinction est utilisée : elle s'étend de « vert » à « bleu », avec de nombreuses nuances au sein de chaque camp. Il existe par ailleurs plusieurs partis indépendants, qui peuvent rejoindre l'un des deux camps en fonction des circonstances politiques. Le camp pan-vert regroupe les partis centrés autour du Parti Démocrate-Progressiste. La position minimale sur laquelle il est possible de les regrouper concerne le statut de Taïwan : à des degrés divers, ces partis sont favorables à la reconnaissance de Taïwan en tant que tel sur le plan international, et non sous le nom de République de Chine, et s'opposent catégoriquement à tout rattachement à la Chine continentale. A l'inverse, le camp pan-bleu, dans sa diversité, s'oppose à tout changement du statut de Taïwan. Nous détaillerons plus loin ce clivage et les autres points importants de division au sein de la politique taïwanaise, mais c'est *in fine* cette distinction, du fait de son importance, qui permet de classer les partis politiques à Taïwan.

Le camp pan-vert

Les trois partis que nous présentons forment ce qui est appelé le camp pan-vert, le Parti Démocrate-Progressiste, l'Union Solidarité Taïwanaise (qui sera désignée sous son acronyme anglais, TSU), et le Parti pour l'Indépendance de Taïwan.

Le Parti Démocrate Progressiste a été fondé le 28 septembre 1986. Ce parti résulte de l'union de ceux appelés jusqu'alors les « hors-partis », c'est-à-dire les candidats aux élections qui n'étaient pas

126 Nous nous limitons aux *principaux* partis, c'est-à-dire ceux qui ont une représentation parlementaire. Il existe en dehors de ceux-ci des dizaines d'autres partis, qui présentent des candidats aux élections. Notre objet n'est bien évidemment pas de tous les présenter.

membres du KMT, et dont le dénominateur commun était leur opposition au régime en place sur l'île. Le parti a été créé alors que la loi martiale était encore en vigueur (elle sera levée le 15 février 1987).

Les revendications du parti ont évolué en fonction des changements politiques survenus dans l'île. L'opposition au KMT a constitué l'élément commun aux différents courants du PDP, bien que les diverses factions s'opposaient sur la question des moyens (participation aux élections ou contestation de masse). Les revendications démocratiques concernaient plusieurs points : l'opposition au régime dictatorial du KMT, la fin du clivage ethnique, la mainmise des continentaux sur certains emplois et fonctions, et la domination par ces derniers de la vie politique. Dans les premières années de son existence, le PDP met l'accent sur la démocratisation et la justice ethnique¹²⁷. Le PDP n'est pas le rassemblement du courant indépendantiste au sein d'une formation politique, mais le rassemblement de différents courants d'opposition, dont fait partie le courant indépendantiste :

« Car, dès sa fondation, le PDP a été traversé de courants divergents et la faction indépendantiste, c'est-à-dire accordant la priorité à une rupture claire et définitive entre la nation chinoise et la nation taïwanaise, était minoritaire. Le principal enjeu était alors la démocratisation et donc la taïwanisation du système politique. »¹²⁸

Le courant le plus en faveur de l'indépendance, « New Tide », perd son influence après la défaite aux élections de 1991 à l'Assemblée nationale, dont la campagne était basée sur sa plateforme¹²⁹. La ligne suivie par le PDP actuellement consiste à maintenir la souveraineté actuelle de Taïwan, sans déclaration formelle d'indépendance. La charte du parti cependant place l'indépendance de Taïwan, soit l'établissement d'une République de Taïwan souveraine et indépendante, comme un des objectifs du PDP¹³⁰. Enfin, sur les questions économiques, la libéralisation de l'économie (Taïwan étant pourtant une économie libérale) peut s'interpréter comme la rupture des liens entre l'État, le KMT et certains secteurs économiques.

Pour Shelley Rigger, les revendications du PDP, satisfaites sur les questions de démocratisation et de clivage « ethnique », évoluent. Les nouvelles préoccupations du parti concernent l'environnement, la protection sociale et l'éducation, reléguant au second plan les questions de l'indépendance ou de la démocratisation. Les relations internationales sont désormais envisagées

127 Rigger, *From Opposition to Power : Taiwan DPP*, 40.

128 Cabestan, « Spécificités et limites du nationalisme taïwanais, » 5.

129 Rigger, *From Opposition to Power : Taiwan DPP*, 30–31.

130 La charte du PDP est disponible à l'adresse suivante : Democratic Progressive Party (*Minzhu jinbu dang*), http://www.dpp.org.tw/history.php?sub_menu=2. La version anglaise est disponible à l'adresse : http://www.dpp.org.tw/index_en/.

sur une base réaliste, c'est-à-dire que le parti se fixe comme but de maintenir la souveraineté, même si la charte du PDP, comme nous l'avons vu, affiche l'indépendance de l'île comme un de ses objectifs¹³¹.

La TSU est un parti récent, fondé seulement le 12 août 2001, après l'alternance, dans le sillage de l'ancien Président KMT Lee Teng-hui. Le positionnement du parti sur la question de l'indépendance est plus radical que celui du PDP, défendant une déclaration d'indépendance immédiate. Le reste de ces positions se rattache à la ligne générale du camp pan-vert¹³².

Le Parti pour l'indépendance de Taïwan a été créé le 6 octobre 1996, et résulte d'une scission, au sein du PDP, du courant le plus favorable à l'indépendance de Taïwan. Ses autres revendications suivent cependant la ligne du camp pan-vert. Ce parti a compté un élu en 1998 au Yuan législatif.

Lors de la scission, les leaders du PDP s'étaient inquiétés. Comme le notait Shih Ming-teh, alors Secrétaire général du PDP :

« L'influence de la fondation du *Taiwan Independence Party* sur la politique et l'économie de Taïwan et sur le PDP constitue un problème politique. Il s'agit même d'un problème historique, puisque la création du TAIP aura pour effet immédiat de scinder le vote en faveur du PDP, et à partir de là aidera directement le KMT. »¹³³

Shelley Rigger remarque que ce cas de figure ne s'est pas produit, la création du TAIP n'ayant pas eu d'impact conséquent sur le PDP :

« En fin de compte, le PDP a sous-estimé le niveau de soutien que sa position nouvelle et modérée recevait dans les rangs du parti. Le TAIP a pris peu de dirigeants, et très peu de voix, au PDP. »¹³⁴

Le camp pan-bleu

Le camp pan-bleu se compose de trois partis principalement, dont le poids politique est tout à fait différent : le Kuomintang, le People First Party, et le Nouveau Parti.

Le Parti Nationaliste a été fondé le 25 août 1912 par Song Jiaoren, prenant la suite de la Ligue Jurée, qui regroupait les révolutionnaires, réunis autour de Sun Yat-sen. Ce parti adoptera définitivement le nom de Kuomintang le 10 octobre 1919.

À Taïwan, après la défaite du régime nationaliste sur le continent durant la guerre civile, et son retrait sur l'île en 1949, le parti est resté l'acteur unique de la vie politique. Aux élections

¹³¹ Rigger, *From Opposition to Power : Taiwan DPP*, 126–147.

¹³² La plate-forme du parti est disponible à l'adresse suivante : Taiwan Solidarity Union (*Taiwan tuan jie lianmeng*), http://www.tsu.org.tw/?post_type=policy&p=1051.

¹³³ Rigger, *From Opposition to Power : Taiwan DPP*, 129.

¹³⁴ Ibid.

législatives de 1987, les premières officiellement multipartites, des membres du PDP ont été élus au Yuan législatif, même si le KMT a conservé à cette date la majorité. Le parti s'est implanté au niveau local, recrutant peu à peu des Taïwanais. Le KMT est également un acteur majeur de la démocratisation de l'île, les réformes démocratiques et constitutionnelles ayant commencé alors que ce dernier détenait le monopole du pouvoir¹³⁵.

D'un point de vue politique, la plate-forme politique se base sur les « Trois principes du peuple ». Le KMT s'oppose absolument à l'indépendance de l'île. Dans les faits, ce parti est favorable à une ligne d'ouverture avec la Chine, sans aller jusqu'à demander la réunification. Sur un plan économique et social, ce parti se classe comme conservateur-libéral¹³⁶.

Le PFP a été créé le 31 mars 2000 à la suite de l'élection présidentielle. Il s'agit en fait d'une scission au sein du KMT, certains membres ayant suivi James Soong, lorsqu'il a fondé ce parti après sa défaite aux élections présidentielles de 2000. La plate-forme revendicative est assez proche de celle du KMT¹³⁷. Le PFP soutient la réunification avec la Chine.

Le Nouveau Parti a été créé le 10 octobre 1993 par des membres du KMT du courant dit « non-majoritaire », qui s'opposaient à la politique de démocratisation défendue par le courant « majoritaire », réunis derrière le président de la République et en même temps premier secrétaire du KMT Lee Teng-hui. Ce parti, composé majoritairement de continentaux, reste sur une ligne proche de celle du KMT, mais soutient ouvertement la réunification¹³⁸.

135 cf. les trois derniers articles de l'ouvrage de Ash and Greene, *Taiwan in the Twenty-First Century*.

136 La charte du KMT est disponible sur : Kuomintang (*Zhongguo guomin dang*), <http://www.kmt.org.tw/page.aspx?id=13&aid=2777>. Les statuts du parti sont disponible en anglais sur : KMT, <http://www.kmt.org.tw/english/page.aspx?type=para&mnum=109>.

137 La plate-forme du parti est disponible à l'adresse suivante : People First Party (*Qinmin dang*), <http://www.pfp.org.tw/Party.asp?Type=3>.

138 La charte du parti est disponible sur : New Party (*Xin dang*), http://www.np.org.tw/modules/tinyd0/rewrite/tc_1.html.

Les partis indépendants

Il existe une multitude de petits partis à Taïwan, ne se rattachant pas à l'une ou l'autre des coalitions. Le plus notable d'entre eux est L'Union Solidaire Non-Partisane fondée le 15 juin 2004, qui désire dépasser les courants partisans et réaliser l'unité nationale en vue de l'intégrité et du développement économique de l'île. Le parti est opposé à la course aux armements entre les deux rives, insiste sur la souveraineté et la sécurité dans les relations avec la Chine, mais ne se prononce ni sur l'indépendance ni sur la réunification, renvoyant dans le futur une éventuelle décision¹³⁹. Ce parti a obtenu six députés lors de l'élection de 2004 au Yuan législatif, et trois lors de l'élection de 2008.

Les éléments du débat politique taïwanais

Les principaux éléments du débat politiques ont varié en fonction des partis au pouvoir, mais certains d'entre eux, comme la question de l'indépendance, occupent toujours une place importante. Durant les ères du KMT et du PDP, les débats ont porté sur l'indépendance de Taïwan, les compétences du gouvernement, la corruption, la démocratie, et la stabilité politique. Les différences notables sont l'apparition des questions économiques, la diminution de la place de la corruption entre les deux ères, la diminution de la place des questions sociales et la montée des questions liées à l'identité nationale¹⁴⁰.

Il existe une influence de l'agenda politique sur la coopération entre les partis : il y avait des liens entre le PDP et le NP sur les questions de la corruption et de l'environnement dans les années 90. Durant les années 2000, le débat a basculé vers les questions identitaires, et chaque parti est revenu dans son camp, le NP soutenant ainsi la procédure de destitution de Chen Shui-bian après son annonce de l'arrêt la construction de la quatrième centrale nucléaire, alors que dans les années 90 le NP avait soutenu le PDP lorsqu'il avait voulu bloquer le budget alloué à la construction de la centrale¹⁴¹.

Il y a un espace pour des prises de position plus radicales, supportées par les petits partis (NP, PFP et TSU), mais l'électorat est globalement réticent, comme en témoigne les défaites politiques des partis : le PDP en 1991 et 1996, le déclin du NP à la fin des années 90, et du PFP et de le TSU dans les années 2000¹⁴².

139 La charte du parti est disponible sur : Non Partisan Solidarity Union (*Wudang tuanjie lianmeng*), <http://www.taconet.com.tw/npsu>.

140 Fell, "Change and Continuity in Taiwanese Party Politics since 2000," 27–28.

141 Ibid., 29.

142 Ibid., 38.

Les trois partis PDP, KMT et NP coopéraient sur des questions précises dans les années 90. Depuis les années 2000, la place de la question de l'identité nationale explique en partie l'échec des coopérations entre les camps, comme en 2005 entre le PDP et le PFP. L'écart idéologique conduit *de facto* à un système bipartisan entre les camps pan-bleu et pan-vert. Les petits partis existent également en raison des écarts au sein des camps, le PDP étant par exemple modéré tandis que la TSU soutient des positions plus radicales (en particulier sur la question de l'indépendance), tout comme le KMT est écarté du PFP et du NP (en raison de leur position pro-réunification). Le consensus des années 90 sur la question des relations avec la Chine a disparu dans les années 2000, et les positions des partis sont devenues antagonistes. Le PDP s'est joint à la TSU sur la question de la rectification des noms¹⁴³.

Certaines positions des partis peuvent être regroupées en ensemble, qui ne recoupent pas nécessairement la division entre camps vert et bleu : il existe quelques questions sur lesquelles les positions sont transpartisanes. Le KMT, le NP et le PFP ont des positions similaires sur les questions liées à l'indépendance et à la réunification. Le KMT et le PFP sont en faveur du système semi-présidentiel, le NP d'un système parlementaire, et le PDP et la TSU d'un système présidentiel. Le PDP et le NP mettent en avant les questions des droits de l'homme dans leur agenda. La question de la protection sociale fait l'objet d'un accord entre les partis, chacun étant à des degrés divers en faveur d'un système de protection publique. Le PDP et la TSU mettent en avant la protection de l'environnement¹⁴⁴.

Les principaux clivages politiques

Quatre clivages principaux peuvent être dégagés au sein de la politique taïwanaise. Ces clivages sont liés à l'histoire de Taïwan et à son processus de démocratisation. Ils regroupent la majorité des thèmes sur lesquels les partis font campagne, mais permettent avant tout de tracer des lignes de séparation entre les deux camps vert et bleu. Les positions des partis peuvent se rejoindre ponctuellement sur un de ces quatre clivages, mais si on tient compte de l'ensemble, les positions des camps sont établies.

Le premier clivage est celui de l'indépendance vs réunification. Ce dernier n'a pas eu d'importance avant la démocratisation des années 80. La question ne pouvait pas être posée de façon politique, car cela contrevenait au principe « d'une seule Chine », alors position officielle du régime. Il s'agit du clivage divisant le plus fortement les deux camps vert et bleu¹⁴⁵.

143 Ibid., 37–38.

144 Lin, "The Role of Issue in Taiwan's Politics, 1996-2004," 77–79.

145 Ibid., 80.

Le camp pan-vert est favorable à l'indépendance, à des degrés divers selon les partis. Le camp pan-bleu, s'il ne soutient pas directement la réunification, s'oppose clairement à l'indépendance dans le sens où elle implique une déclaration formelle, et est en faveur de négociations avec la Chine continentale. Dans l'opinion, il semble y avoir une préférence pour le maintien de la situation actuelle (*statu quo*), ce dont les dirigeants des partis sont conscients, et qui explique à la fois la modération de la position actuelle du PDP, par rapport à l'autre parti du camp pan-vert la TSU, et les positions du KMT en faveur du *statu quo*. Ce clivage reste fondamental, car tout projet législatif, par exemple, s'il a un rapport avec le positionnement des partis sur ces questions, peut faire l'objet d'un antagonisme conduisant à des blocages institutionnels, comme cela a été le cas avec le projet de loi référendaire en 2003.

Le deuxième clivage est celui du développement économique vs protection de l'environnement. Les premières campagnes d'importance en faveur de l'environnement remontent aux années 80. Ce débat a connu un pic avec l'annonce de l'arrêt de la construction de la centrale de Kungliao en 2000. Dans le champ politique, la question de l'environnement a conduit à la création du Parti Vert (*Green Party Taiwan*) en 1996, sans que ce dernier parvienne à faire élire des représentants¹⁴⁶.

Le troisième clivage concerne la protection sociale. Plusieurs systèmes de protection ont été lancés, concernant les personnes âgées en 1993 dans les secteurs contrôlés par le PDP, et la sécurité sociale en 1995. Le thème de campagne du PDP en 1993 aux élections locales concernait la protection sociale, suivi par le KMT aux élections municipales de 1994. Le PDP a fait campagne sur ce thème en 2000¹⁴⁷. Ce clivage reflète l'idéologie des partis sur les questions économiques. Le KMT est d'orientation néo-libérale, et met en avant l'intérêt des sociétés privées avant l'extension de la législation sociale. Le PDP, parti plus proche des positions sociales-libérales, souhaite introduire des garanties sociales dans la législation.

Le dernier clivage est celui de la réforme politique. Ce clivage est lié à la démocratisation dans les années 80 (autorisation des partis avec la fin de la loi martiale), et aux mobilisations des années 90. Certains électeurs, du fait des manifestations et des antagonismes au sein du Yuan législatif, ont indiqué une préférence pour la stabilité politique, plutôt que des réformes en faveur de la liberté et de la démocratie¹⁴⁸. La question de la réforme politique était importante dans les années 90, mais à la fin de cette période, les questions environnementales et de protection sociale ont repris du poids. La question de l'indépendance, du fait de son caractère sensible, a toujours été un élément

146 Ibid., 80–81.

147 Ibid., 81–82.

148 Ibid., 82–83.

important du débat à Taïwan¹⁴⁹.

Ces clivages se fondent selon Chwen-wen Chen sur des stratégies électorales :

« Au fond, je pense que ce sont les lois qui peuvent toucher à l'accession au pouvoir. C'est le principe. Pour le KMT, les lois relatives à la Chine sont des lois qui peuvent influencer leurs votants. Dans la même logique, le camp vert a insisté contre ces lois qui peuvent avoir une influence sur leurs électeurs. Pour le KMT et le Minjin dang, la stratégie principale est de penser à l'influence de ces lois pour leur accession au pouvoir. »¹⁵⁰

2. Les différents modes de scrutins aux élections présidentielles et législatives

En dehors des clivages politiques, il est nécessaire de revenir sur les particularités du système électoral, surtout sur le rôle et les conséquences politiques du système de vote pour les élections législatives, le SNTV (*Single Non-Transferable Vote*). Ce système de vote a été en vigueur jusqu'aux élections de 2008: toutes les majorités et minorités parlementaires pendant les années de la présidence de Chen Shui-bian en sont le résultat.

Les élections présidentielles sont à un tour, à la majorité relative, le candidat le mieux placé à l'issue de ce tour de scrutin remportant l'élection. Il s'agit d'un cas particulier par rapport à l'ensemble des pays où le président est élu au suffrage universel.

Les élections législatives sont basées sur le système du SNTV, un mode de scrutin se rapprochant au vu des résultats qu'il engendre du fonctionnement d'un système proportionnel. Ce système a été remplacé à partir de 2008 par un scrutin mixte, mélangeant scrutin majoritaire et scrutin de listes. Ce système est censé consolider les majorités, du fait du double système, mais il a eu pour effet de faire disparaître les petits partis du Yuan législatif. La limite des 5% de votes minimum pour être élu au Yuan législatif est quasiment impossible à atteindre :

"Le critère des 5% est plus élevé qu'il n'y paraît"¹⁵¹, estime Lin Jih-wen de l'*Academia Sinica*.

Cette limite permet de renforcer les majorités, en écartant les petits candidats. mais en pratique, elle a eu pour effet de faire disparaître les petites formations du Yuan législatif, comme le montrent les résultats électoraux en 2008, où le KMT s'est assuré à lui seul quatre-vingt-un sièges sur cent treize, le PDP vingt-sept, et les cinq autres sièges restants étant répartis entre le PFP (un siège) et les indépendants.

149 Ibid., 83.

150 Entretien avec Chwen-wen Chen.

151 "Legislative Elections and Referendums: Smaller Parties Suffer a Setback."

La « loi de Duverger »

La « loi de Duverger » stipule qu'un système de vote à la majorité simple à un tour favorise le bipartisme. Comme le remarquent Bernard Grofman, André Blais et Shawn Bowler :

« Au cours des années, la relation entre le nombre de sièges et le vote a été étendue et élaborée avec bien plus de détails et de sophistication, mais l'intuition centrale reste : les systèmes électoraux façonnent les systèmes de partis. »¹⁵²

La loi de Duverger rencontre néanmoins de nombreuses exceptions. Les auteurs affirment qu'il n'existe qu'un seul exemple où cette loi s'applique véritablement : les Etats-Unis. Ils font également remarquer que Duverger lui-même avait parlé de tendances, et insisté sur la nécessité de prendre en compte le contexte historique¹⁵³. Il existe des « équilibres non-duvergeriens » qui montrent qu'en dehors des deux principaux partis dans un système à la majorité simple à un tour, d'autres partis peuvent subsister.

« L'entreprise consistant à rechercher ces équilibres inattendus est plus que la question de simplement noter d'un revers de main que certaines exceptions à la 'loi' ou certaines conditions dans lesquelles elle ne fonctionne pas sont dues aux 'conditions locales' ou à des 'exceptions'. Parce que la loi de Duverger représente une construction intellectuelle fondamentale figée dans notre compréhension des élections, elle parle de la manière dont nous comprenons ce que font les systèmes électoraux, et comment ils produisent leurs effets. »¹⁵⁴

Il y a de nombreux facteurs pouvant expliquer l'existence de plusieurs partis (idéologie, partis locaux, structure de l'Etat...). Il est fréquent de trouver de façon empirique plusieurs partis aux côtés des partis majeurs dans un système électoral majoritaire¹⁵⁵.

Pour les élections présidentielles¹⁵⁶, le système majoritaire à un tour favorise le face-à-face entre les partis les plus importants (PDP et KMT). Le Bing-kuan et Shyu Jeng-rong estiment que c'est le cas à toutes les élections depuis 1996 (pour l'élection de 2000, le PDP faisait face à une division au sein du KMT). Les auteurs font référence ici aussi à la formule de Duverger, et au lien entre système de vote et structure des partis¹⁵⁷.

Le SNTV

152 Grofman, Blais, and Bowler, "Introduction: Evidence for Duverger's Law From Four Countries," 1.

153 Ibid., 2.

154 Ibid., 3.

155 Ibid., 6.

156 Le and Shyu, *Banzongtongzhi de Lilun Yu Shiji* 半總統制的理論與實際 (*Les théories et pratiques du régime semi-présidentiel*), 272–273.

157 Ibid., 264.

Le système en vigueur à Taïwan est le SNTV pour les élections législatives. Il s'agit d'un système où plusieurs candidats se présentent dans une seule et même circonscription pour pourvoir plusieurs sièges, les électeurs ne pouvant choisir qu'un seul des candidats. Fiorella Allio estime que les inconvénients de ce système, outre la corruption qui y est liée (le faible nombre de voix requis pour être élu incitant à l'achat de voix), sont de favoriser les réseaux d'alliance et de connivence, et le vote pour des personnalités, le tout au détriment des programmes politiques. Les candidats se font une double concurrence, entre partis et au sein des partis, incitant à des prises de positions extrêmes pour assurer leur élection¹⁵⁸. L'existence du SNTV explique largement la domination du KMT ; le parti a pu tisser un réseau de corruption autour de lui et de contrôle des nominations afin de s'assurer les victoires électorales¹⁵⁹. L'« or noir » explique le maintien au pouvoir du parti pendant à la fois période autoritaire et celle de démocratisation :

« Comme Chen Tung-sheng, Chen Ming-tong et d'autres l'ont montré, le Kuomintang (KMT) – ou du moins ses factions dominantes – s'est efforcé de maintenir ces structures, la démocratisation ne faisant que les modifier. Avec l'abandon par le KMT des moyens autocratiques pour contrôler ses agents, de puissants acteurs collectifs tels que les réseaux clientélistes locaux et de grandes entreprises ont pris de l'importance. Les liens entre ces derniers et le KMT ont évolué d'une relation patron-client à une relation de dépendance mutuelle. Cela a conduit à l'émergence de l'« or noir » (*heijin*), la collusion entre, d'un côté, les politiciens et, de l'autre, le monde des affaires et du crime organisé. Ces derniers ont contribué au maintien au pouvoir du KMT, mais non sans exiger des compensations en retour. »¹⁶⁰

Pour les élections législatives, le système du SNTV implique qu'en cas de renversement du gouvernement et de dissolution du Yuan législatif, il est difficile de s'assurer une majorité lors des prochaines élections. Le système conduit à maintenir en place les gouvernements minoritaires, le Yuan législatif ne renversant pas le gouvernement, ce qui ferait revenir les députés devant les électeurs, en raison de la dissolution réactive du Yuan législatif par le président. Le système favorise également l'élection de candidats particuliers, qui ne s'insèrent dans aucun groupe parlementaire. De même, de petits groupes peuvent émerger, ce qui rend improbable les coalitions. Lors des élections, le soutien des partis compte moins que celui que le candidat s'assure personnellement. Il est possible pour les candidats n'appartenant pas à une formation importante d'être élus¹⁶¹.

158 Allio, « Démocratisation et processus électoral à Taïwan, » 792.

159 Chu, « Democratic Consolidation in the Post-KMT Era: The Challenge of Governance, » 95.

160 Göbel, « Décapiter l'hydre : Le combat contre la corruption politique et le crime organisé, » 2.

161 Le and Shyu, *Banzongtongzhi de Lilun Yu Shiji* 半總統制的理論與實際 (*Les théories et pratiques du régime semi-présidentiel*), 270–272.

Les particularités du SNTV

Le SNTV est qualifié de « vote limité » (Mackie et Rose), ou de système semi-proportionnel (Lijphart, Taagepera). Quelle est son influence sur la politique ?¹⁶² Comme il s'agit d'un mode de scrutin plurinominal, le SNTV se situe entre le scrutin uninominal d'une part, et d'autre part le système proportionnel et la majorité à deux scrutins. Il se rapproche du système proportionnel. Il existe une place importante pour les petits partis avec ce système de vote (John Fuh-sheng Hsieh)¹⁶³. En raison du faible nombre de voix nécessaire pour être élu, ce système favorise le vote stratégique, ou les coalitions de petits partis, ainsi que les candidatures multiples au sein d'un même parti, en fonction des tendances internes (Reed)¹⁶⁴. Il existe également une possibilité de sur-représentation pour les grands partis, comme un espace d'existence pour les petits (Taagepera et Schugart). L'égalisation des votes, c'est-à-dire la répartition des votes entre les candidats, fait que ce système entraîne le maintien des majorités. Cela a permis au KMT de s'assurer des majorités aux élections. Ce système a également permis historiquement à des candidats « hors-partis »¹⁶⁵ d'être élus. Le nombre d'investitures et la répartition des votes ont une influence sur le résultat de l'élection¹⁶⁶. Le risque d'une compétition intra-parti est plus important qu'inter-parti (Cox et Rusenbluth). Ce système conduit également à une identification partisane faible, en favorisant le vote personnel au détriment de celui de parti, puisque plusieurs candidats d'un même parti peuvent se présenter. Il s'agit de l'une des causes de la faiblesse de l'identification partisane à Taïwan¹⁶⁷. La stratégie de la répartition des votes a bénéficié aux PDP et NP lors des législatives de 1995, dans la circonscription de Taipei, allant de pair avec la préférence pour l'affiliation personnelle plutôt que partisane¹⁶⁸. La question se pose de la représentativité d'un tel système, qui s'appuie non sur une majorité mais sur des votes minoritaires¹⁶⁹. Yeh-lih Wang estime qu'il est nécessaire de réformer ce système (ce qui sera le cas avec la réforme constitutionnelle de 2005)¹⁷⁰.

162 Wang, "Danjifeirangdu Toupiaozhi de Zhengzhi Yingxiang: Woguo Minyi Daibiao Xuanjuzhi de Tantaos 單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表選舉制的探討 (The Political Consequences of Electoral System: SNTV in Taiwan)," 148.

163 Ibid., 152.

164 Ibid., 152–153.

165 Le mouvement *dangwai*.

166 Wang, "Danjifeirangdu Toupiaozhi de Zhengzhi Yingxiang: woguo Minyi Daibiao Xuanjuzhi de Tantaos 單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表選舉制的探討 (The Political Consequences of Electoral System: SNTV in Taiwan)," 154.

167 Ibid., 155.

168 Ibid., 156.

169 Ibid., 157.

170 Ibid., 158–160.

Le fonctionnement du SNTV est illustré par une étude d'Edwin A. Winckler sur les élections à l'Assemblée provinciale de 1951 à 1994¹⁷¹. Durant la période autoritaire, le nombre de candidats approchait de l'équilibre, mais il s'en est éloigné durant la période démocratique. Le KMT avait mis en place une « gestion de l'équilibre », le nombre de candidats étant proche de ce dernier, sauf en période de tensions politiques. Durant la période de transition, le nombre de candidats a augmenté. Les candidats KMT représentaient grosso modo 60% du total, obtenant 70% des votes et 80% des sièges, en fonction d'intérêts de long-terme. 30% des sièges étaient disponibles pour des candidats non-KMT, ce qui empêchait l'organisation de partis. Il y avait un équilibre entre le monopole du KMT et la résistance politique résiduelle des Taïwanais. Les candidats indépendants ont à cette époque été remplacés par des candidats d'opposition. Les votes se sont concentrés alors sur le plus grand parti d'opposition, le PDP.

Durant la transition, les candidats KMT ont remporté 49% des votes, mais 39% des sièges. Le KMT avait réussi pendant la période autoritaire à empêcher l'émergence de factions en son sein, et à limiter les factions taïwanaises à l'échelle locale, mais durant la période de transition, des factions se sont créées au sein du KMT et du PDP, selon deux clivages communs : les relations entre continentaux et Taïwanais, et la question de l'indépendance, ces quatre tendances correspondant à un équilibre dans le cadre de circonscriptions de taille moyenne¹⁷². Le SNTV permettait à un régime autoritaire de maintenir une compétition individuelle locale, tout en empêchant la création de partis nationaux¹⁷³.

La stratégie joue un rôle important dans le cadre du SNTV, en fonction du nombre de candidats de chaque parti et du potentiel de voix. La proportionnalité est renforcée lorsque la taille de la circonscription augmente¹⁷⁴. Si la distribution des voix est régulière, le SNTV se rapproche d'un système proportionnel, et d'un système majoritaire dans le cas où il existe des différences importantes de distribution des voix¹⁷⁵.

Le PLD japonais et le KMT taïwanais ont obtenus de bons résultats avec le SNTV. Cox et Niou expliquent que les difficultés structurelles auxquelles font face les grands partis sont compensées par les difficultés plus grandes, même si elles sont de nature différente, auxquelles font face les petits partis, ce qui fait penser que les raisons sont inhérentes au système de vote, et non à des

171 Winckler, "Electoral Equilibrium on Taiwan," 267.

172 Ibid., 267–268.

173 Ibid., 282–283.

174 Grofman, "SNTV, STV, and Single-Member-District Systems : Theoretical Comparisons and Contrasts," 320–321.

175 Ibid., 324.

particularités politiques locales¹⁷⁶. Il existe trois erreurs pour un parti dans le cadre du SNTV : la sous-nomination, la surnomination, et l'échec dans l'égalisation des votes (la répartition des voix entre les candidats). Les auteurs utilisent des données électorales pour le KMT sur la période 1980-89¹⁷⁷. Le KMT a commis peu d'erreurs durant les années 80, mais ces dernières augmentaient avec la taille des circonscriptions. Les erreurs venaient majoritairement d'une surnomination et d'un échec dans l'égalisation des votes, jamais d'une sous-nomination. Les erreurs peuvent être dues à la faiblesse personnelle des candidats KMT (ce qui favorise la surnomination), et à la stratégie géographique de campagne (un candidat par zone)¹⁷⁸. La stratégie géographique conduit à des batailles politiques entre candidats, du fait que les circonscriptions recouvrent différentes catégories socio-professionnelles, ce qui explique que les factions du KMT se distinguent selon leurs orientations politiques. Les possibilités d'entente entre les factions sont d'autant plus réduites que les risques d'erreur dans l'égalisation des votes sont grands¹⁷⁹. Le KMT a profité lors des élections tenues dans les années 80 d'un important niveau de bonus en sièges, mais celui-ci diminuait en fonction de la taille de la circonscription. Ces sièges supplémentaires sont dus aux erreurs et aux divisions de l'opposition (principalement le PDP), et à la faible taille des circonscriptions¹⁸⁰.

Les six hypothèses concernant le SNTV de Grofman applicables à Taïwan

Bernard Grofman propose six hypothèses concernant le SNTV raisonnablement valides dans le cas de Taïwan¹⁸¹. Le SNTV favorise la concurrence intra-parti. Le KMT avait mis en place un système de zones (*Responsibility zone system*) pour la limiter (Liu)¹⁸². Avec le SNTV, l'influence des groupes qui peuvent « fournir » des blocs de vote est augmentée (Liu)¹⁸³. Le SNTV permet une transmission des sièges, mais à Taïwan, cette pratique a diminué avec la transition (Winckler)¹⁸⁴. Le SNTV se rapproche sur le long-terme d'un système proportionnel, sous réserve de contrôler la représentativité¹⁸⁵. Le SNTV incite au factionnalisme, en relation avec le nombre de sièges dans une

176 Cox and Niou, "Seat Bonuses Under the SNTV : Evidence from Japan and Taiwan," 355.

177 Ibid., 357.

178 Ibid., 364.

179 Ibid., 366.

180 Ibid., 370.

181 Grofman, "SNTV, STV, and Single-Member-District Systems : Theoretical Comparisons and Contrasts," 404.

182 Ibid., 379–380.

183 Ibid., 380–381.

184 Ibid., 381–382.

185 Ibid., 385–386.

circonscription, ce qui a été le cas à Taïwan dans la période de transition (Winckler)¹⁸⁶. Le SNTV conduit à un équilibre, limitant la compétition intra-parti (Winckler)¹⁸⁷.

Plus spécifiquement, à Taïwan, l'importance des questions identitaires et le clivage l'indépendance vs réunification a diminué les effets de la personnalisation due au SNTV (Winckler)¹⁸⁸. Le SNTV augmente la place de l'argent dans la compétition électorale, et les risques de corruption, ce qui a été le cas à Taïwan car les nationalistes ne pouvaient pas uniquement se reposer sur la coercition et l'idéologie (Winckler)¹⁸⁹. Ce système a également joué un rôle important dans le cadre de la démocratisation¹⁹⁰.

Il existe un espace pour les petits partis avec le système du SNTV. La compétition intra-parti prend souvent le pas sur la compétition inter-parti, étant donné qu'à Taïwan la répartition des voix entre les partis est assez stable. La différenciation entre les candidats se fait alors en fonction des liens personnels, ou des achats de voix. Les candidats peuvent également faire appel à des ressources externes, ce qui peut impliquer des factions, des sociétés ou la criminalité organisée. C'est de cette manière que la corruption entre en jeu. La radicalisation est une option possible, appuyée par le faible nombre de voix nécessaires pour être élu¹⁹¹.

Les bases électorales

Pour Chwen-wen Chen, la répartition des électeurs entre les camps est stable. Il existe une majorité à Taïwan pour le KMT. Elle est moins forte avec le SNTV, système qui se rapproche de la représentation proportionnelle :

« (...) Parce qu'après la révision constitutionnelle sur le mode d'élection des législateurs, la situation est la même, comme cette année. Là encore, c'est toujours le KMT qui gagne l'élection législative. Le camp pan-bleu occupe toujours à peu près 55 %, et le camp vert à peu près 45 %. Dans cette logique-là, n'importe quel mode d'élection, même s'il peut avoir plus ou moins une influence, mais je ne crois pas qu'il change, en chinois on dit *jiben pai*, ou *basics*, fondamentalement la base. Je ne sais pas sur quoi elle est fondée, sur la population ou bien sur l'idéologie. Cette élection montre que c'est comme ça. Le nord et 55 % de la population est plutôt pro-bleue, et les autres, le sud, est

186 Ibid., 388–389.

187 Ibid., 389–390.

188 Ibid., 390–392.

189 Ibid., 392–393.

190 Ibid., 402–403.

191 Hsieh, "The Origins and Consequences of Electoral Reform in Taiwan," 11–12.

verte. »¹⁹²

Le changement de système de vote n'a fait que renforcer ces tendances, à partir des élections de 2008, en donnant une écrasante majorité au KMT. Chwen-wen Chen fait un parallèle avec l'exemple français :

« Oui, mais en gros les socialistes pensaient changer le mode d'élection pour profiter de ça, mais il n'en ont pas vraiment profité je crois. La droite et la gauche, c'est à peu près relativement stable. Certains endroits sont toujours à gauche, comme Lille, le Nord, certains endroits toujours roses, et certains endroits toujours bleus. C'est un peu la même situation. Par contre, le mode d'élection législative avant 2006, favorisait le multipartisme à l'assemblée, donc c'est comment dire un émiettement des partis, c'est plus difficile de former une majorité cohérente, solide. C'est la raison pour laquelle le camp bleu est majoritaire, mais ce n'est pas une majorité solide. A cause du mode d'élection. Mais après la révision constitutionnelle sur le mode d'élection législative, le camp bleu est beaucoup plus solide, beaucoup plus costaud. »¹⁹³

La stabilité des voix entre les camps reflète la division entre partisans de l'indépendance et ceux de l'unification. Le camp pan-bleu, derrière le KMT, recueille environ 45 à 50% des voix, le camp pan-vert, environ 40%. Le nouveau système de vote, étant donné ces proportions, apparaît défavorable au PDP, étant donné la domination du camp pan-bleu, et les règles du nouveau système de vote, qui assurent une majorité au vainqueur des élections. Le PDP semble avoir mal apprécié son poids électoral du fait de sa victoire aux élections présidentielles en 2000 et 2004. Un autre élément qui a permis la mise en place du nouveau système de vote est la volonté de mettre un terme aux blocages au Yuan législatif, argument avancé par Yi-hsiung Lin¹⁹⁴.

Le système de vote incite les partis à prendre des positions médianes pour attirer un plus grand nombre d'électeurs. Le PDP a quant à lui insisté sur ses positions indépendantistes, se coupant des électeurs, et obtenant de mauvais résultats aux élections. Une hypothèse serait des considérations électorales de Chen Shui-bian, en vue des élections présidentielles, ses positions indépendantistes faisant passer au second plan les affaires de corruption l'entourant. Une autre hypothèse, plus convaincante selon Yi-hsiung Lin, est la dynamique interne du PDP. La base du parti est en faveur de l'indépendance, et les candidats, s'ils veulent rester en lice dans la compétition intra-parti, ne peuvent se couper de cette dernière¹⁹⁵.

La détermination des choix électoraux se fait autour de la question de l'indépendance et de la

192 Entretien avec Chwen-wen Chen.

193 Idem.

194 Hsieh, "The Origins and Consequences of Electoral Reform in Taiwan," 13–15.

195 Ibid., 17–18.

réunification. La création de partis politiques, par exemple le NP en 1993, a modifié les rapports de forces électoraux, comme avec la création du PFP en 2000 et de la TSU en 2001¹⁹⁶. Le nouveau système électoral a fait disparaître les petites formations, d'une part du fait de la circonscription unique, et d'autre part du fait de la limite de 5%¹⁹⁷.

Les résultats des enquêtes TEDS (*Taiwan's Election and Democratization Studies*) montrent de grands changements dans l'identification envers chaque parti. Comment expliquer les modifications des préférences partisans entre 2004 et 2008 ?¹⁹⁸ Sur cette période, les électeurs des petits partis ont tendance à se tourner vers les grands partis du même camp. Les préférences envers les grands partis (KMT et PDP) sont plus stables¹⁹⁹. Il y a une stabilité des personnes sans préférences partisans²⁰⁰. 61,3% des répondants ont maintenu leur préférence partisane entre 2004 et 2008, ce qui montre une certaine stabilité, et les répondants qui favorisaient un petit parti se tournent vers un des deux grands du même camp (influence du système de vote, intégration des élites des petits partis dans les grands, et perte d'influence des petits partis). Il existe une coupure importante entre partisans de la réunification et ceux de l'indépendance. Les choix des électeurs en fonction des camps sont stables, et les électeurs qui changent de préférence partisane reportent leur choix à l'intérieur du même camp, généralement d'un petit parti vers un grand parti. Le socle du KMT augmente, tandis que baisse celui du PDP.

Les trois facteurs importants sont : l'origine provinciale, l'ethnie (c'est-à-dire l'origine continentale ou taïwanaise) et la position par rapport à la question de l'indépendance et de la réunification. Environ 29% de l'électorat des bleus est ferme dans ses choix, contre 20,7% de celui des verts. Une partie de l'électorat non-stable des verts ou des bleus adopte parfois une position non-partisane, mais sans dépasser la limite de chaque camp. 18,9% de l'électorat ne se positionne ni par rapport aux verts ni par rapport aux bleus. 3,9% de l'électorat est flottant²⁰¹.

Il existe une corrélation entre le degré d'identification par rapport à un parti et la stabilité des préférences partisans. Plus le degré d'identification est fort, plus la stabilité du vote est importante. Par exemple, 83,8% des répondants se reconnaissant fortement dans le camp pan-vert, et votent de façon certaine pour celui-ci. De même, pour 81% de ceux qui se reconnaissent fortement dans le

196 Sheng, "Taiwan Xuanmin Zhengdang Rentong de Wending Yu Bianqian : Dingjun Zhuizong Ziliao de Yingyong 台灣選民政黨認同的穩定與變遷：定群追蹤資料的應用 Stability and Change of Party Identification among Taiwanese Voters: A Panel Data Analysis," 8–9.

197 Ibid., 10.

198 Ibid., 11–12.

199 Ibid., 13.

200 Ibid., 14.

201 Ibid., 15.

camp pan-bleu. 67,3% de ceux qui se reconnaissent modérément dans le camp pan-vert votent de façon certaine pour celui-ci, mais sont à l'opposé 30% à ne pas voter de façon certaine pour le camp pan-bleu s'ils ne se reconnaissent que modérément dans ce dernier. Les proportions dans le cas de ceux qui se reconnaissent modérément sont de 56,2% pour le vote ferme (certitude de voter pour un parti), et de 32,8% pour le vote non-ferme²⁰². Il en va de même avec la question de l'indépendance et de la réunification, où on trouve une corrélation entre préférence partisane et position sur cette question. 51,6% des répondants qui sont certains de voter pour le camp pan-vert sont favorables à l'indépendance, 19,3% de ceux incertains dans leur choix sont en faveur du camp pan-vert, et 62,4% des répondants certains de voter pour le camp pan-bleu sont favorables la réunification, 15,5% de ceux non-fermes dans leur choix sont en faveur du camp pan-bleu²⁰³. Les partisans du *statu quo* sont plutôt favorables au camp pan-bleu, 33,1% sont sûrs de leur choix pour le camp pan-bleu, 17,7% incertains, contre 13,7% sûrs de leur choix pour le camp pan-vert et 11,8% incertains. 20,% des partisans du statu-quo ont une préférence non-partisane²⁰⁴.

En fonction des élections, entre les intentions de vote et les votes effectifs à l'élection législative de 2008 (pour ce qui concerne le scrutin uninominal), on constate une importante baisse de la proportion des électeurs incertains de voter pour le camp pan-vert. La proportion tombe à 65,2%, contre environ 80% pour les autres élections.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces changements : une différence entre intention de vote et vote ; l'influence du système de vote (scrutin uninominal) ; une divergence dans les réponses car l'enquête a été menée après les élections (certains répondants n'ayant par exemple pas souhaité donné la vraie réponse) ; l'influence du climat électoral. Lorsque celui-ci était plus favorable aux verts, une plus forte proportion de votants sans préférence partisane ou de l'électorat flottant se retrouve en faveur du camp pan-vert (élections de 2000 et 2004), tandis que lorsqu'il était moins favorable à ce camp, on constate une baisse de la proportion (c'est le cas des élections de 2008).

Plus l'identification partisane est forte, plus l'intention de vote en faveur d'un camp est élevée. De même, les personnes en faveur de l'indépendance constituent un électorat ferme en faveur du camp pan-vert, celles en faveur de la réunification constituent un électorat ferme en faveur du camp pan-bleu. L'identification partisane influe sur les choix électoraux. L'identification partisane se fait à l'intérieur de chaque camp (3,9% des répondants ont changé de camp)²⁰⁵. En ce qui concerne l'identification partisane, initialement, il existe une influence de la politisation de la société, et d'autres facteurs comme la structuration du système politique ou le rôle des élites.

202 Ibid., 16–17. Tableau p. 17.

203 Ibid., 17–18. Tableau p. 18.

204 Ibid., 18.

205 Ibid., 18–19. Tableau p. 19.

Quelle est la place des questions socio-économiques dans les clivages politiques ? Ces questions sont-elles plus ou moins importantes que les autres questions liées à l'identité, la démocratie et à la question indépendance vs réunification ?

Shin-yuan Sheng et Yin-yan Chen examinent la place de ces questions et leur influence sur la concurrence entre les partis²⁰⁶. Ils identifient quatre périodes principales : l'appartenance provinciale (ou clivage « ethnique ») jusqu'en 1970. Puis l'appartenance ethnique, la question de la démocratisation et celle de la stabilité des années 70 aux années 90. A partir des années 90, la question de l'indépendance et de la réunification et celle de l'identité. Enfin, les nouveaux clivages sociaux²⁰⁷.

Les auteurs utilisent un questionnaire portant sur quatre questions : réforme/stabilité, indépendance/réunification, sécurité sociale, protection de l'environnement/développement économique, sur la période 1994-2001. Il s'agit de savoir quelle place occupent les sujets environnementaux (débat autour de la quatrième centrale) et sociaux (conséquence par exemple de la dégradation de la situation économique dans les années 2000) vis-à-vis des clivages traditionnels que sont les questions de démocratisation ou identitaires, en rapport avec le positionnement partisan, et avec la position sociale (âge, sexe, ethnique, éducation, revenu, emploi). Il existe quatre critères pour qu'un sujet devienne un clivage : connaissance du sujet, connaissance de la position des partis, prise de position en fonction de leur situation sociale et de celle de leur groupe, les personnes soutiennent un parti en fonction des positions de ce dernier sur les différents sujets.

Les partis du camp pan-bleu sont vus comme favorables à la réunification, à la stabilité, au développement économique, et ne mettent en avant ni la protection de l'environnement ni la protection sociale. Ceux du camp pan-vert sont vus comme favorables à l'indépendance, aux réformes, à la protection sociale, au développement économique, sans négliger la protection de l'environnement. Les répondants mettent en avant de la stabilité, la protection sociale et le développement économique. Il y a une tendance à favoriser l'indépendance lorsque l'on vient du sud, avec un niveau d'éducation peu élevé et un revenu faible, et la réunification lorsque l'on vient du nord, avec un niveau d'éducation élevé et un haut revenu. Les clivages sociaux n'ont pas la même importance que dans les autres pays occidentaux, mais il existe un rapport entre les positions sociales et les prises de position²⁰⁸.

206 Sheng and Chen, “Zhengzhi Fenqi Yu Zhengdang Jinzheng:erlinglingyinian Lifaweiyuan Xuanju de Fenxi 政治分歧與政黨競爭：二〇〇一年立法委員選舉的分析 Political Cleavage and Party Competition: An Analysis of the 2001 Legislative Yuan Election,” 8.

207 Ibid., 11–14.

208 Ibid., 18–19 et 22.

A l'aide d'un modèle *logit* multi-variables, les auteurs mettent en rapport le positionnement et la catégorie sociale avec le soutien aux partis²⁰⁹ et le vote²¹⁰. L'appartenance provinciale détermine fortement le soutien à un parti. Les Taïwanais sont les premiers supporters du PDP, tandis que les Continentaux, les Aborigènes et les Hakkas soutiennent le KMT. La valorisation de la démocratie favorise le camp pan-bleu. Les personnes favorables à la réunification sont en faveur du camp pan-bleu, celles en faveur de l'indépendance en faveur du camp pan-vert. Les personnes favorables à la stabilité soutiennent plus largement le camp pan-bleu. La question de la protection sociale favorise le PDP au détriment du KMT, mais n'est pas déterminante dans le cas d'un rapport PFP/PDP ou KMT/PFP. La question du choix entre protection environnementale et développement économique n'influe pas sur le positionnement partisan. Il n'y pas de différence notable entre la question du soutien et la question du vote. Les facteurs importants déterminant le vote des électeurs sont l'appartenance ethnique, la valorisation de la démocratie et la position indépendance/réunification, et non la position sur les questions sociales ou environnementales²¹¹.

A partir des années 90, on a assisté à déclin graduel du KMT et à l'émergence de nouveaux partis, comme le PDP et le NP. Depuis les années 2000, Taïwan possède un système pluraliste, avec au moins quatre formations : deux grandes (KMT et PDP), et deux petites (PFP et TSU). Le NP a connu un déclin tandis que le PFP a fait son apparition. Cette structure est également visible au niveau de l'identification partisane, avec deux partis dominants (KMT et PDP), et deux partis périphériques (PFP et TSU). Au niveau de l'élection présidentielle, on constate une tendance vers le bipartisme, les deux partis principaux recevant le soutien de leurs alliés du camp correspondant. De même au niveau local, les élections sont basées sur une confrontation bipartisane entre le KMT et le PDP, avec le soutien des alliés. Ces deux tendances sont le reflet du système de vote. Un autre facteur concerne les personnalités dirigeant les partis, qui ont contribué à leur montée, comme James Soong pour le PFP et Lee Teng-hui pour la TSU. Les changements politiques, comme les divisions internes ou les changements idéologiques, peuvent rendre compte de l'apparition de nouveaux partis²¹².

209 Ibid., 29. Tableau 7.

210 Ibid. Tableau 8.

211 Ibid., 25–29.

212 Fell, "Change and Continuity in Taiwanese Party Politics since 2000," 22–27.

3. Les gouvernements minoritaires entre 2000 et 2008

Taïwan a connu une succession de gouvernements minoritaires entre 2000 et 2008. Qu'entend-on par gouvernement minoritaire ? Cette dénomination est à distinguer d'autres termes similaires, tels que gouvernement divisé ou cohabitation, parce qu'elle s'applique à une configuration politique particulière, un gouvernement qui n'est pas soutenu par une majorité au parlement, et au régime semi-présidentiel. Sur la question de la cohabitation, Giin-tarng Huang explique que cette notion n'est pas applicable à Taïwan :

« A Taïwan, nous parlons en général de la cohabitation vis-à-vis du pouvoir exécutif, parce que le pouvoir exécutif est le plus important, il y a beaucoup de ministères, de ressources, les fonctionnaires y sont les plus nombreux, il a le pouvoir d'initier les lois. Il s'agit donc de voir si le pouvoir exécutif fonctionne de façon partagée en cas de cohabitation. Si le pouvoir exécutif monopolise tout de son côté, et le pouvoir législatif fait la même chose du sien, il n'y a pas de cohabitation, ce qui est la règle à Taïwan. Il y a deux configurations pour le pouvoir exécutif, la première est le 'cabinet d'union', formé après des négociations sur une coalition, et de l'autre le 'gouvernement d'union', où un membre au sein d'un parti participe au gouvernement en son nom. Il n'y a pas eu de cabinet d'union à Taïwan jusqu'à maintenant. (...) D'après ce que je viens de dire plus haut, le pouvoir exécutif n'a pas fonctionné comme dans une cohabitation, le gagnant prend tout, il décide qui il recherche pour tel ministère, et de quel parti. »²¹³

Les différents types de gouvernements divisés

La définition d'un gouvernement majoritaire est la plus évidente. Le gouvernement majoritaire possède le contrôle de l'exécutif, et peut s'appuyer sur le soutien de la majorité du parlement, ou à défaut, d'une partie suffisante de ce dernier lui permettant de gouverner, dans le sens de présenter des projets de loi et les faire adopter par le parlement. De quelle manière le gouvernement parvient à rassembler une majorité est un autre aspect de cette question. Il peut s'agir du fait que le parti dirigeant le gouvernement est lui-même majoritaire au parlement ou qu'il s'appuie sur d'autres partis au sein d'une coalition.

A l'inverse, la question du gouvernement divisé est plus difficile à cerner, parce qu'il existe plusieurs configurations possibles en fonction des types de régime et de l'attitude du gouvernement et du parlement. Deux types d'approches permettent de définir le gouvernement divisé, selon Elgie : la première est arithmétique, la seconde est comportementale. La définition arithmétique renvoie aux

213 Entretien avec Giin-tarng Huang.

différentes majorités à la chambre et au gouvernement :

« La première façon selon laquelle le concept de gouvernement divisé est compris est dans un sens purement arithmétique. Ici le gouvernement divisé se réfère à l'absence de majorités similaires dans les branches exécutives et législatives du gouvernement. En d'autres termes, la présence ou l'absence de gouvernement divisé est simplement fonction d'une arithmétique législative particulière. »²¹⁴

Cette définition peut s'appliquer à tous les types de régime, mais l'appellation changera :

« Dans le cas des régimes parlementaires cela correspond aux gouvernements minoritaires. Dans le cas des régimes semi-présidentiels, cela correspond aux périodes de 'cohabitation', ou 'gouvernement à exécutif séparé'. »²¹⁵

Deux cas de figures peuvent se présenter dans le cas du régime semi-présidentiel : le gouvernement minoritaire et la cohabitation.

« Ici, le gouvernement divisé peut prendre non pas une seule mais deux formes. En premier lieu, la dimension parlementaire du semi-présidentialisme signifie que le gouvernement divisé se produit quand il y a un gouvernement minoritaire. Donc, la situation où le président, le premier ministre et le cabinet sont tous du même parti, mais où ce parti échoue à diriger une majorité au parlement, est l'équivalente du gouvernement minoritaire dans le contexte du parlementarisme, et donc, est l'équivalent du gouvernement divisé du présidentielisme. »²¹⁶

La cohabitation correspond à une division au sein de l'exécutif :

« De ce fait, l'exécutif sera scindé entre deux principaux membres, dont un seulement, le premier ministre, est soutenu par la majorité parlementaire. Dans ce cas, l'effet de l'arithmétique parlementaire n'est pas de diviser l'exécutif dans sa totalité de la majorité du parlement, comme dans le cas du gouvernement divisé du régime présidentiel ou du gouvernement minoritaire du régime parlementaire, mais de diviser une partie de l'exécutif de la majorité du parlement, et donc, une part de l'exécutif de l'autre. C'est la situation que les Français appellent 'cohabitation', mais qui, alternativement, peut être également appelée gouvernement à exécutif séparé. »²¹⁷

Dans le cas de Taïwan, la situation est celle d'une succession de gouvernements minoritaires. Il serait impropre, selon cette définition, de parler de cohabitation, car le président et le premier ministre ont toujours appartenu au PDP (à l'exception de la période Tang Fei), de même que la majorité des membres du gouvernement. Le cas de Tang Fei ne peut absolument pas se rattacher à

214 Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, 2.

215 Ibid., 5.

216 Ibid., 6.

217 Ibid., 7.

la cohabitation : d'une part parce qu'il s'agissait d'un gouvernement de coalition, comprenant des membres de différentes formations politiques, et d'autre part il n'était pas soutenu par le KMT.

La définition comportementale se rapporte aux relations entre les pouvoirs, quelles que soient les majorités :

« Le concept de gouvernement divisé peut aussi être compris dans un sens comportemental. Dans ce cas, le gouvernement divisé est l'équivalent de la 'division'. En d'autres termes, le gouvernement divisé n'est pas tant fonction d'une arithmétique législative particulière que d'un certain type de comportement politique. Plus spécifiquement, le gouvernement divisé correspond à la situation où il y a un conflit entre l'exécutif et le législatif, quel que soit le soutien de l'exécutif au parlement. »²¹⁸

Cette définition s'étend à tous les types de régime²¹⁹. La distinction entre les deux approches est importante, car il n'y a pas de lien automatique entre la définition arithmétique et comportementale, chaque type de gouvernement divisé pouvant advenir quelles que soient les majorités et les soutiens²²⁰.

Du point de vue des définitions, Taïwan, en tant que régime semi-présidentiel, possède un exécutif double. Même s'il a existé jusqu'en 2005 un système bicaméral, avec d'une part le Yuan législatif et de l'autre l'Assemblée nationale, seul le Yuan législatif a des pouvoirs de censure envers le gouvernement. C'est cet organe qui doit être pris en compte lorsqu'on s'intéresse aux questions de classification²²¹.

Le fait pour un gouvernement d'être minoritaire, dans le sens où il n'est soutenu que par une minorité du parlement, ne l'empêche pas nécessairement de gouverner, en fonction de l'attitude des autres partis lors de l'examen des projets de loi. Un tel gouvernement peut rechercher des alliés et former une coalition, afin de devenir un gouvernement majoritaire. Dans le cas où les partis ne parviennent pas à s'accorder, la configuration de gouvernement peut être le gouvernement minoritaire, c'est-à-dire un exécutif dirigé par un parti et un parlement où l'opposition est majoritaire. L'opposition peut également former un gouvernement, ce qui entraîne une situation de cohabitation.

La situation à Taïwan est plus compliquée à définir du fait de la nature double de l'exécutif et du mode de nomination du premier ministre. Avant la réforme de 1997, la nomination du premier ministre était soumise à l'approbation du Yuan législatif. Le gouvernement avait toutes les chances d'être majoritaire. Mais il était également possible de voir naître une situation de cohabitation si le

218 Ibid.

219 Ibid., 9.

220 Ibid., 10.

221 Précisément, l'Assemblée nationale avait un pouvoir de révocation du président (article 27), mais jusqu'à sa suppression, elle n'a jamais eu à statuer sur cette question.

président devait faire face à un parlement contrôlé par un autre parti ou une autre coalition que les siens, ce qui était envisageable du fait des systèmes de vote. Le premier ministre aurait vraisemblablement été du même bord que la majorité du parlement, et les deux têtes de l'exécutif auraient été contrôlées par des partis différents. Ce cas de figure ne s'est néanmoins jamais présenté.

Après la réforme de 1997, le président nomme directement le premier ministre, et n'est plus contraint par la majorité du Yuan législatif. Dans le cas où les majorités correspondent, la situation est celle d'un gouvernement majoritaire.

Mais dans le cas où le président élu fait face à un parlement contrôlé par un autre parti (ou groupe de partis) que le sien, le président peut prendre trois décisions différentes. Le président tient compte de la majorité du Yuan législatif, et nomme un premier ministre appartenant à l'opposition, ce qui entraîne une situation de cohabitation. Il peut choisir de gouverner avec un gouvernement minoritaire, en ne s'appuyant que sur ses partisans au Yuan législatif. Il est enfin possible de chercher à former une coalition de gouvernement, en intégrant d'autres partis ou en cherchant des soutiens, sans que nécessairement les autres partis participent au gouvernement.

Pour Chwen-wen Chen, la question de la nomination du premier ministre est d'ordre formelle dans le cas d'un gouvernement majoritaire, mais pose plus de problèmes dans le cas d'un gouvernement minoritaire:

« Sur ce point-là, je veux dire que si on regarde notre histoire passée, depuis les années 60 jusqu'à l'année 90, c'est une période relativement longue, et le KMT occupe toujours la majorité du parlement, *Lifa yuan*. Dans ce cas-là, même notre Constitution ancienne, qui écrit que la nomination du chef de gouvernement doit avoir l'accord du parlement, n'a pas de sens, parce qu'il n'y a pas d'opposition, et le KMT occupe toujours la majorité. Donc si on veut dire, du point de vue du fonctionnement, depuis longtemps, c'est une nomination, avoir l'accord du parlement, c'est plus formel que réel. Seulement après les années 90, il y a eu des élections législatives, un renouveau, c'est-à-dire global, une nouvelle assemblée législative, tous les législateurs sont élus directement à Taïwan, il n'y a pas de représentants des provinces de Chine. Dans ce cas-là, le KMT a toujours la majorité à l'assemblée, mais cette majorité est de plus en plus faible. Dans ce cadre-là, le président Lee a toujours envie d'avoir les pouvoirs de notre ancien président, et de nommer directement, sans avoir l'accord des législateurs. Dans ce sens-là, il a fait amender ou réviser la Constitution. Mais si on regarde le fonctionnement, depuis très longtemps, cet accord est plutôt formel, pas réel. Mais après la révision, personnellement, je ne trouve pas que cet accord soit... Cet accord n'est pas important. Dans la logique parlementaire, si vous avez la majorité, vous avez le pouvoir de constituer votre gouvernement. Cet accord est plutôt formel. Cet accord de nommer le premier

ministre sans l'accord des législateurs, si on regarde dans le régime actuel, je ne trouve pas que cet accord soit important. Parce que la logique est toujours que la majorité occupe le Yuan législatif. Cet accord n'est pas nécessaire. Mais en pratique, sans cet accord préalable, il est possible que le président nomme quelqu'un qui n'est pas favorable, voire opposé, ce qui a été le cas de 2000 à 2008. C'est un minorité. Cela pose des problèmes. Mais je trouve que cette période ne pose pas vraiment de problèmes. Puisque le gouvernement minoritaire est très difficile à faire fonctionner, finalement, le pouvoir exécutif doit toujours trouver une majorité à l'assemblée. Cette période montre très bien que notre régime est semi-présidentiel, et basé sur la logique du régime parlementaire. On ne va pas dire que cette période est très bizarre, et a très mal fonctionné, parce que tous les critiques on dit ça. Mais pour au contraire c'est une preuve que notre système est un régime semi-présidentiel, fondé sur la logique du régime parlementaire. C'est la raison pour laquelle le gouvernement minoritaire fonctionne difficilement. Les hommes politiques doivent penser à ça, doivent éviter ça, doivent trouver des solutions à ces difficultés. »²²²

Les gouvernements successifs pendant la présidence de Chen Shui-bian

Chen Shui-bian nommera six premiers ministres. En premier Tang Fei, membre du KMT (et ancien ministre de la défense dans le gouvernement précédent de Vincent Siew), à la tête du « gouvernement de tout le peuple ». La nomination de Tang Fei, comme l'a noté Shelley Rigger²²³, marquait la volonté de Chen Shui-bian, de mettre en place un gouvernement de coalition. Ce choix a été rejeté par le KMT, qui a considéré Tang Fei comme sans affiliation partisane, et à ce titre, n'accordait pas son soutien à son gouvernement²²⁴. De plus, Tang Fei n'avait pas le contrôle des nominations au gouvernement. Ce gouvernement ne recevant ni le soutien du camp pan-bleu, ni celui du PDP, Tang Fei, à la suite de l'affaire de la quatrième centrale de Kungliao, a démissionné en octobre 2000.

Le gouvernement de tout le peuple est à la fois le résultat d'une stratégie électorale, et un moyen de contourner le rapport de force défavorable au PDP au Yuan législatif²²⁵. Le gouvernement de tout le peuple peut aussi être compris dans l'optique du nouveau départ comme un dépassement des pratiques politiques reposant sur les partis, lors de la période de transition. La mise en place de ce

222 Entretien avec Chwen-wen Chen.

223 Rigger, *From Opposition to Power : Taiwan DPP*, 204.

224 Hsieh, *Zhonghua Minguo Xiuxian Shi* 中華民國修憲史 (The History of Revision to the ROC Constitution), 453.

225 Yeh, "Taiwan de Zhuanxing Xianfa Zhuyi: Zhengzhi Luntan Yu Quanmin Zhengfu de Quanshi 台灣的轉型憲政主義：政治輪替與全民政府的詮釋 (Les changements du constitutionnalisme à Taïwan : Explications de l'alternance politique et du gouvernement de tout le peuple)," 41–42.

gouvernement est allé de pair avec une dépolitisation, avec la définanciarisation liée à la corruption entourant les élections à l'Assemblée nationale, et une désidéologisation²²⁶. Quatre points peuvent expliquer l'échec du nouveau gouvernement : son caractère minoritaire et les contraintes institutionnelles liées à la présidentialisation, allant à l'encontre de l'idée de nouveau départ²²⁷ ; la place de la négociation et des accords entre partis, contrairement au nouveau départ qui était attendu dans le fonctionnement du gouvernement²²⁸ ; les partis n'ont pas su se saisir de leurs nouvelles responsabilités, ni la société civile jouer un rôle significatif²²⁹ ; les nombreux accords entre les partis ont montré que la Constitution ne repose pas sur une base solide, notamment en ce qui concerne l'esprit des institutions, malgré le rôle des Grands Juges²³⁰.

Chen Shui-bian inclura des éléments du KMT ou non-partisans dans les gouvernements suivants, dans une visée tactique :

« Dans ce contexte, les gouvernements du président Chen ont continué à inclure une représentation KMT sur une base personnelle, même après que le premier ministre Tang a démissionné en octobre 2000 (Wu, 2005). De plus, même si le président Chen a nommé une succession de premiers ministres PDP à partir de ce moment, ses gouvernements ont toujours inclus une proportion considérable de personnalités non-partisanes. Par exemple, pendant la période 2000-2007, un expert a calculé qu'en plus des ministres KMT présents sur une base personnelle et des ministres qui étaient nominalement indépendants mais qui étaient connus pour être proches du KMT, les indépendants réellement non partisans étaient compris entre 17,7 et 33,3 % du total des ministres. Certainement, le président Chen avait appelé à former une coalition dans certaines circonstances. Par exemple, après les élections législatives de 2004, le président Chen a proposé une coalition avec le PFP, qui faisait partie du camp 'pan-bleu'. Cependant, le PFP, lui-même un produit du KMT, déclina la proposition, calculant que ses soutiens puniraient le parti pour avoir rejoint une coalition formelle avec le PDP, et basculeraient leur vote vers le KMT à la prochaine élection. En fait, il y avait souvent des soupçons que les appels du président à former une coalition étaient surtout une stratégie pour essayer de diviser l'opposition plutôt qu'un réel appel à un gouvernement sur une large base. »²³¹

Le gouvernement suivant est dirigé par Chang Chun-hsiung, et entre fonction à partir du 6 octobre 2000. Les principaux projets de loi présentés ne seront pas adoptés par le Yuan législatif, en

226 Ibid., 42–43.

227 Ibid., 44.

228 Ibid.

229 Ibid., 46.

230 Ibid., 46–47.

231 Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, 154.

particulier ceux concernant le temps de travail et les pensions de retraite.

Si les difficultés politiques sont en partie imputables au rôle de l'opposition, elles le sont également en raison des conflits au sein du PDP, de la difficulté de la mise en place d'un nouveau gouvernement, et des erreurs de Chen Shui-bian lui-même, les premiers mois de son gouvernement étant marqués par des revirements, comme la suspension puis la reprise de la construction de la quatrième centrale de Kungliao²³².

Yu Shyi-kun, membre du PDP, prend ses fonctions au mois de février 2002. Le camp pan-vert reste minoritaire après les élections de 2001, même si le PDP est le plus important parti au Yuan législatif. Ce gouvernement est formé de proches de Chen Shui-bian. Yu Shyi-kun restera premier ministre jusqu'au mois de janvier 2005, après les élections législatives de 2004.

En 2005, c'est Hsieh Chang-ting qui entre en fonction, après la démission de Yu Shyi-kun. Hsieh Chang-ting restera un an en fonction : il prendra la responsabilité de la défaite du PDP aux élections locales de 2005, et finira par démissionner au mois de janvier 2006²³³. La situation politique reste la même que précédemment, le gouvernement ayant des difficultés à faire voter les projets de loi, malgré la volonté affichée par Hsieh Chang-ting de collaborer avec les autres formations. Il avait fait part en début de mandat de sa intention de former un « gouvernement de réconciliation »²³⁴.

Le gouvernement suivant sera dirigé par Su Tseng-chang, et restera en fonction jusqu'en mai 2007. La période Su Tseng-chang fut une des plus agitées du mandat de Chen Shui-bian. Il y a eu durant cette période deux tentatives de rappel en 2006, et les multiples reports de l'adoption du budget 2007. Le premier ministre démissionne au mois de mai 2007²³⁵. Le dernier premier ministre à entrer en fonction est Chang Chun-hsiung, déjà premier ministre en 2000-2002.

Sur la période 2000-2008, la durée des mandats est courte, en moyenne un peu plus d'un an, avec deux exceptions. Le mandat de Tang Fei a été le plus court, sept mois, tandis que Yu Shyi-kun est le seul premier ministre à être resté trois ans en fonction.

Yu Han-chu note que les difficultés étaient prévisibles, du fait des faiblesses du PDP et du poids du KMT:

« Chen Shui-bian n'a pas eu une victoire électorale incontestable. Le PDP manque encore de la puissance nécessaire au Yuan législatif pour appliquer l'agenda politique national. En effet, il est même discutable que le PDP soit le 'parti au pouvoir' après l'inauguration de Chen Shui-bian le 20 mai. Le PDP, de plus, a un manque gênant de talents qualifiés pour pourvoir les postes politiques et

232 Copper, Taiwan in Troubled Times : Essays on the Chen Shui-Bian Presidency, 42–48.

233 “Hsieh and Cabinet Tender Resignations.”

234 Kucera, “Is Taiwan a Presidential System.”

235 “Premier Su Steps down Unexpectedly.”

diriger une bureaucratie d'Etat élaborée. Plus fondamentalement, le PDP doit encore accomplir sa transformation idéologique pour représenter les orientations principales de la société. En termes de mentalité, de capacité d'organisation, et d'expérience administrative, le PDP n'est pas complètement préparé à prendre le pouvoir. Le défi de la responsabilité de gouverner est tellement redoutable qu'il pourrait contrecarrer la capacité de Chen Shui-bian à mettre en œuvre son agenda de réforme et pourrait même diluer la signification de cette alternance historique. En même temps, il est prématuré d'écarter le KMT. (...) Bien qu'il soit dans l'opposition, le KMT bénéficie encore d'abondantes ressources et de talent politique, ainsi que d'expérience administrative, que le PDP n'a pas. En tant que parti majoritaire au Yuan législatif, avec plus de la moitié des sièges, il a la force de dominer le processus de décision et de contrebalancer le pouvoir de l'administration de Chen. »²³⁶

Durant la période du gouvernement KMT, l'institution centrale était le Bureau permanent du Comité central du parti. C'est cette instance qui prenait les décisions, qui étaient ensuite adoptées par le parlement. Il y avait une relation entre trois composantes : le parti, le Yuan exécutif et le Yuan législatif. Le mot d'ordre, malgré la démocratisation tant à l'intérieur du parti qu'au sein du système politique taïwanais était « la politique selon le parti »²³⁷.

Après l'alternance, il est apparu que le président n'était plus au centre du dispositif institutionnel, en particulier en cas de gouvernement minoritaire. Les partis politiques ont eu un rôle central²³⁸. Chen Shui-bian était bloqué par le « syndrome de la triple minorité »²³⁹ : minorité lors de l'élection de 2000, minorité au sein du Yuan législatif, et faction minoritaire (la sienne étant « Justice Alliance ») au sein du PDP. Le KMT a fait bloc, et a empêché la mise en œuvre de l'agenda politique de Chen Shui-bian.

D'un point de vue institutionnel, le président est en position centrale. Mais en pratique, du fait de l'existence de l'exécutif double, aucun acteur ne prévaut. La position de force du président dans un régime semi-présidentiel est plus le résultat d'une pratique institutionnelle qu'un effet du texte constitutionnel²⁴⁰. Dans la situation du gouvernement minoritaire, Chen Shui-bian n'avait qu'un faible contrôle sur le parti et le groupe parlementaire lorsqu'il n'était pas président du PDP. Son

236 Chu, "Democratic Consolidation in the Post-KMT Era: The Challenge of Governance," 89.

237 Chen, "Taiwan Banzongtongzhixia de Dangzheng Guanxi: Yi Minjindang Guizheng Shiqi Wei Jiaodian 台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點 A Study of Party-Government Relations under Taiwan's Semi-Presidential System: The Case of the DPP Government," 6–7.

238 Ibid., 7.

239 Chu, "Democratic Consolidation in the Post-KMT Era: The Challenge of Governance," 105.

240 Chen, "Taiwan Banzongtongzhixia de Dangzheng Guanxi: Yi Minjindang Guizheng Shiqi Wei Jiaodian 台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點 A Study of Party-Government Relations under Taiwan's Semi-Presidential System: The Case of the DPP Government," 12–13.

contrôle s'est renforcé lorsqu'il a repris la tête du parti²⁴¹. Chen a exercé les fonctions de président du PDP de 2002 à 2004 et de 2007 à 2008.

Hong-ming Chen distingue cinq périodes²⁴². La première comprend le « gouvernement de tout le peuple » et le « gouvernement transpartisan », du 20 mai 2000 au 20 juillet 2002. C'est la période pendant laquelle Chen Shui-bian n'est pas président du PDP. A partir du 21 juillet 2002, Chen Shui-bian reprend la tête du parti, afin de mettre en place un front commun entre le parti et le gouvernement. C'est la période de la « marche en commun parti-gouvernement », qui durera jusqu'au 13 décembre 2004. Chen n'est alors plus président du PDP, et le parti, bien qu'ayant remporté la présidentielle, ne parvient pas à obtenir la majorité au Yuan législatif. A partir du mois de juin 2006, devant les affaires qui le concernent lui et ses proches, Chen annonce une « dévolution du pouvoir ». C'est à partir du 15 octobre 2007 que Chen reprend la tête du PDP, après la démission de Yau Shyi-kun de la présidence de ce dernier à la suite d'allégations de blanchiment de fausses factures, et des difficultés internes liées à la candidature de Frank Hsieh aux élections présidentielles de 2008. Chen Shui-bian démissionne de ses fonctions le 13 janvier 2008, après la défaite du PDP aux élections présidentielles et législatives. C'est Frank Hsieh qui assurera l'intérim jusqu'à l'élection de Tsai Ing-wen à la tête du PDP le 20 mai.

Il distingue par ailleurs deux configurations de prise de décision au sein du gouvernement. La première correspond à celle où le président n'occupe pas concomitamment la présidence du parti²⁴³. Le « groupe des neuf » joue un rôle central, en réunissant à la fois des membres du parti, du gouvernement et du parlement : le président, le vice-président, le secrétaire de la présidence, le premier ministre, le secrétaire du gouvernement, le président du parti, le secrétaire du parti, le chef du groupe parlementaire et le secrétaire général de ce dernier. Lorsque Chen Shui-bian devient président du parti en 2002, la situation change²⁴⁴. Le groupe des neuf cesse de fonctionner. Chen Shui-bian exerce alors un contrôle direct sur le parti, qui lui permet d'avoir la main sur le groupe parlementaire, et sur le gouvernement. Un « Comité de conciliation parti-gouvernement » est mis en place, qui comprend des représentants du gouvernement, des parlementaires et du parti. Lors du deuxième mandat, Chen Shui-bian étant mis en cause dans des affaires de corruption à partir de 2006, une délégation de pouvoir se met en place. A partir du 15 octobre 2007, lorsque Chen reprend la tête du parti, et le contrôle du gouvernement, il nomme un de ses proches au poste de premier ministre, Chang Chun-hsiung.

241 Ibid., 15.

242 Ibid., 30–35.

243 Ibid., 37–39.

244 Ibid., 39–41.

Les différentes stratégies d'un gouvernement minoritaire

Dans le cas du régime présidentiel, trois types de stratégies peuvent être mises en œuvre par un gouvernement divisé, d'après Cox et Kernell (1991)²⁴⁵ : la première consiste pour le gouvernement à « y aller seul ». Il n'y a pas de discussions entre les pouvoirs, chacun se servant des ressources qu'il a pour essayer d'obtenir le plus d'avantages possibles, avec le danger de créer des blocages. La deuxième est de « dire publiquement » : les leaders prennent l'opinion publique à témoin, l'autre branche risquant d'apparaître comme étant à l'origine de blocages, ce qui pourrait lui coûter sur le plan électoral. Cox et Kernell précisent que cette attitude est plus simple à mettre en œuvre pour le gouvernement que pour le parlement, par définition composé d'éléments ne parlant pas tous unitairement. La troisième est de « discuter à la marge », c'est-à-dire entreprendre des négociations, des échanges de soutien, ou changer l'agenda politique. Il existe un risque de perdre des soutiens à l'intérieur d'un camp, si l'absence de compromis ou les compromis trouvés ne satisfont pas les électeurs. Le gouvernement peut rechercher des coalitions ou essayer d'avoir une approche centrée sur les politiques à mener afin d'avoir des soutiens (majorités de circonstances), tandis qu'un parti peut soutenir un projet de loi, tout en restant hors du gouvernement ; le risque étant que les majorités obtenues ne soient pas nécessairement stables.

Comme le remarque Elgie, toutes ces options ne sont pas spécifiques à un régime ou à un autre :

« Il est clair, alors, qu'il y a un nombre de stratégies que les gouvernements minoritaires peuvent adopter comme moyen de gérer les problèmes associés à l'absence de majorité législative dans des systèmes parlementaires. A première vue, il peut apparaître que ces exemples sont seulement aussi réduits que les exemples américains vus précédemment. En fait, cependant, il y a un degré considérable de rapprochement entre eux. Les présidents peuvent essayer de construire des coalitions *ad hoc* de membres du Congrès dans le but de gagner des soutiens et de faire adopter les lois. Alternativement, ils peuvent rechercher le soutien sur une base plus cohérente liée à la politique, sachant les préoccupations politiques des législateurs individuels et faisant appel à ceux-ci. »²⁴⁶

Dans le cas de Taïwan, la négociation entre les partis politiques a pris une place importante : cette procédure est incluse dans le fonctionnement même des institutions, puisque c'est un élément du parcours législatif en cas de désaccord sur un projet de loi.

La question de la recherche de coalitions trouve une illustration avec l'analyse que fait Shioh-duan Hawang des votes ouverts de la IV^e législature et des deux premières sessions de la V^e²⁴⁷. Une

245 Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, 17–18.

246 Ibid., 19–20.

247 Hawang, “*Zhengdang Lunti Qianhou de Lifayuan Toupiao Jiemeng Chengben* 政黨輪替前後的立法院內投票結盟成本 A Comparison of Voting Coalitions in the Legislative Yuan Before and After Party

coalition se comprend comme le rassemblement ponctuel d'intérêts communs à différentes personnes, non comme un rassemblement de partis (Gamson). Hurley distingue plusieurs types de coalitions : la coalition universelle (pas de personnes s'opposant à la coalition), la coalition de partis, la coalition multi-niveaux, où différents groupes forment une coalition, la coalition d'intérêt formée à l'occasion de débats ou sur une base locale, et la coalition basée sur l'idéologie²⁴⁸. Trois périodes sont analysées lors des IV^e (323 votes) et V^e (92 votes) législatures. Le gouvernement de Vincent Siew (février 1999-mai 2000), avant l'alternance ; celui de Tang Fei (mai 2000-octobre 2000), après l'alternance ; et ceux de Chang Chun-hsiung (octobre 2000-février 2002) et Yu Shyi-kun (février 2002-présent, soit 2004), après les élections de 2001²⁴⁹.

Durant la IV^e législature, les partis jouent un rôle important. Il y a eu différents types d'alliances entre les partis avant l'alternance, en fonction des sujets (par exemple, coalition KMT et PDP sur des projets de loi agricoles), mais après l'alternance, le camp pan-bleu s'est soudé face au PDP. Le rôle des coalitions multi-niveaux est très faible lors de la cinquième législature. On assiste à un affrontement entre les deux camps pan-vert et pan-bleu, sur la base de la question de l'indépendance vs réunification, même si en fonction des sujets il y a pu y avoir différents types de coalition²⁵⁰.

Lors de la IV^e législature, pendant la période du gouvernement unifié, 98,33% (177/180) des projets de loi sur lesquels le KMT s'était prononcé ont été adoptés. Mais après l'alternance, lorsque le gouvernement PDP était minoritaire (le KMT contrôlait la majorité du Yuan législatif), 65,53% (63/96) des projets de loi sur lesquelles le PDP s'était prononcé n'ont pas été adoptés. Après les législatives de 2001, lors de la cinquième législature, le PDP étant devenu le plus important parti du Yuan législatif (sans atteindre la majorité absolue), 65,28% (47/72, première session) et 65% (13/20, deuxième session) des projets de loi du PDP n'ont pas été adoptés, notamment les projets de loi relatifs au budget. Il est manifeste qu'il est difficile pour le parti au pouvoir de gouverner sans majorité parlementaire²⁵¹.

En transposant l'analyse de Rowe (sur le système présidentiel) au cas de Taïwan, les gouvernements minoritaires ont peu de chance de voir les partis d'opposition coopérer avec eux, d'une part, parce qu'il n'y a pas de raison évidente qui les pousserait à la faire, et d'autre part en raison des élections suivantes, où les partis d'opposition espèrent engranger plus de voix²⁵². D'après Chia-long Lin

Turnover of the Year 2000," 3–4.

248 Ibid., 6.

249 Ibid., 12.

250 Ibid., 15. Tableaux p. 14-15.

251 Ibid., 15–16. Tableau p. 16.

252 Ibid., 17.

(2001), entre 1993 et 1996, le KMT et le NP ont formé une coalition contre le PDP lorsqu'il s'agissait de la question de l'indépendance et de la réunification, tandis qu'il y avait une coopération entre le PDP et le NP contre le KMT au sujet de la corruption et de la réforme. Lorsque le PDP est devenu le principal parti au Yuan législatif, le KMT a adopté une stratégie d'opposition continue²⁵³.

La situation a contribué à regrouper les partis, les parlementaires devenant de moins en moins susceptibles de voter différemment de leur groupe, comme le montrent les niveaux de rassemblement (part des parlementaires qui se prononcent comme leur parti sur un projet de loi). Pour le PDP, avant l'alternance, le niveau de rassemblement était de 88,54%, mais après l'alternance, ce taux est monté à 94,81%, et à 94,47% lors de la V^e législature. Pour le KMT, les taux sont plus bas (70,90% avant l'alternance, 71,44% après), ce qui montre un relâchement lorsque le gouvernement du KMT était unifié, mais ce niveau a augmenté lorsque le PDP est devenu le premier parti au Yuan législatif (80,19% lors de la V^e législature). On retrouve les mêmes tendances concernant les trois autres partis PFP, NP et TSU²⁵⁴.

La présentation du système politique nous a permis de comprendre quel était le rapport qui s'était installé durant la période entre le camp pan-vert, qui a formé une succession de gouvernements minoritaires, et le camp pan-bleu, qui est resté majoritaire au Yuan législatif. Le chapitre suivant rentre dans le détail du fonctionnement du parlement, à travers l'exemple de nombreux projets de lois. Nous essayerons de comprendre les raisons des blocages, et, à travers une étude portant spécifiquement sur la question, le déroulement et les limites des négociations entre les partis.

253 Ibid.

254 Ibid., 17–18. Tableau p. 18.

Chapitre III. Les limites institutionnelles dans la résolution des différends politiques

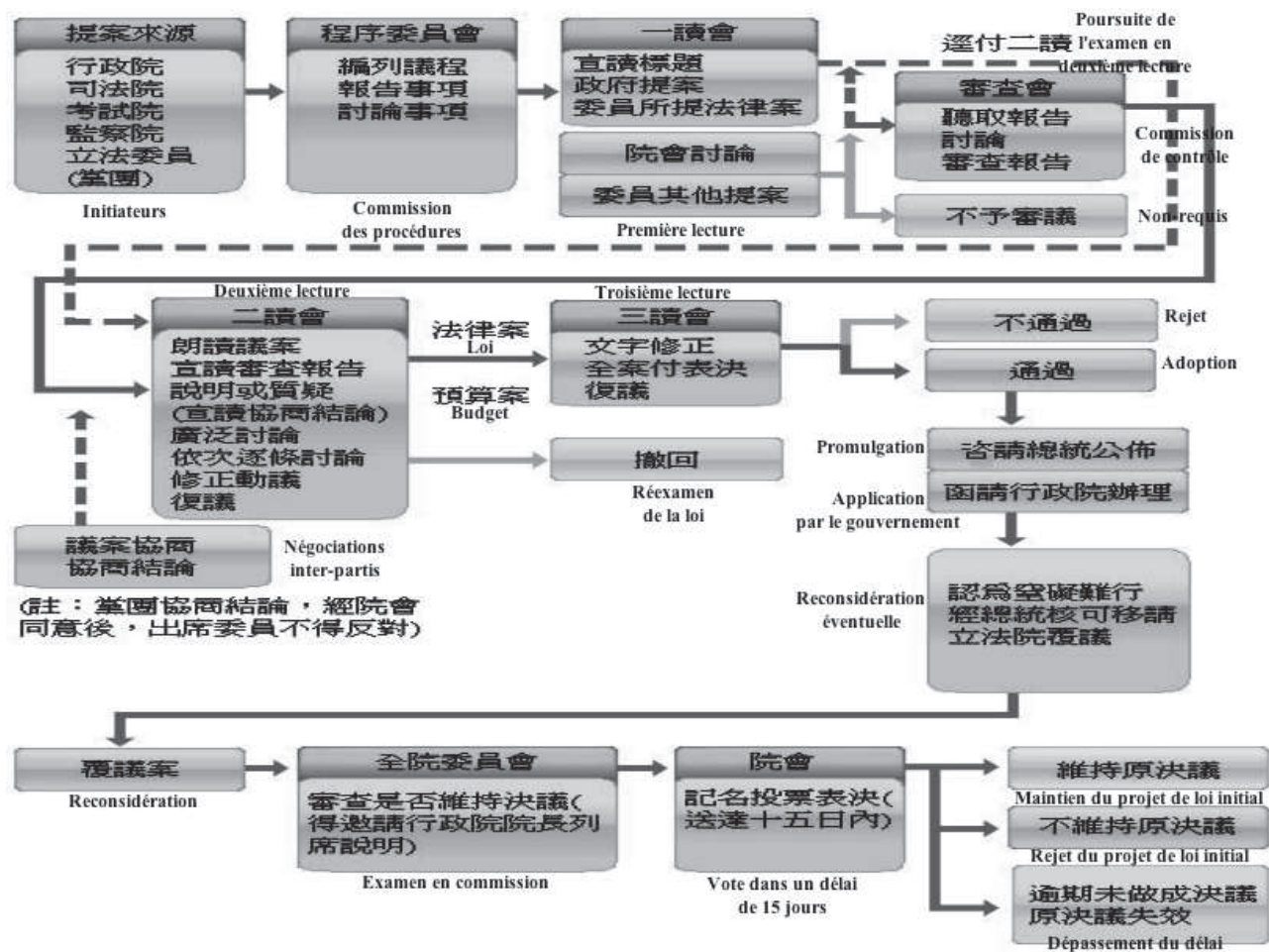
Ce chapitre revient en détail sur le déroulement du vote des lois au Yuan législatif pendant la période 2000-2008. Dans un premier temps, nous présentons un certain nombre de projets de loi adoptés ou rejetés par le Yuan législatif, en prenant des exemples concernant aussi bien le budget que les lois référendaires ou anti-corruption. Nous présentons également le déroulement de l'adoption de la réforme constitutionnelle de 1997, sur laquelle nous avons une documentation importante, qui nous permet de comprendre les relations entre les deux principaux partis KMT et PDP. Nous voulons mettre en avant les facteurs qui conduisent à l'adoption ou au rejet d'un projet de loi. Il s'agit non seulement des « lignes rouges », qui concernent tous les camps et sur lesquels ces derniers sont réticents à effectuer des concessions, certains projets de loi touchant à la souveraineté, tels ceux concernant les achats d'armes auprès des Etats-Unis repoussés plusieurs dizaines de fois, mais également du déroulement des négociations entre les partis. Ce point sera décrit plus particulièrement dans ce chapitre. Les négociations montrent la marge de manœuvre que les différents camps s'autorisent dans les discussions relatives aux lois, mais leur déroulement est contraint par certaines limites, en particulier l'absence de cadre précis, qui ne font pas d'elles un moyen efficace de résolution des différends entre les partis. Les statistiques l'attestent : plus de la majorité des lois présentées devant le Yuan législatif ont été rejetées sur la période 2000-2008²⁵⁵.

1. Les blocages législatifs en 2000-2008

La procédure législative à Taïwan comprend certaines particularités, que nous présentons en introduction de cette partie sur l'adoption des lois. Nous nous basons sur le schéma ci-dessous disponible sur le site du Yuan législatif, qui détaille la procédure en trois lectures en vigueur à Taïwan.

255 cf. *infra*.

Schéma de fonctionnement de la procédure législative²⁵⁶



Source : Yuan législatif

Les parlementaires, le Yuan exécutif, le Yuan de contrôle et le Yuan judiciaire peuvent présenter des propositions ou des projets de loi, mais les propositions émanant des députés sont soumises à l'approbation du Yuan des examens, ce qui limite les pouvoirs d'initiative parlementaire en matière législative. La procédure se déroule en plusieurs étapes, détaillées dans le schéma ci-dessus : examen en Comité des procédures (détermination des modalités d'examen), première lecture, examen dans les différentes commissions, deuxième lecture et troisième lecture, où le texte est adopté à la majorité simple (la moitié des parlementaires présents). Les trois lectures sont une particularité du système taïwanais.

En première lecture²⁵⁷ sont simplement exposés les textes qui viennent d'être reçus par le Yuan

256 Site du Yuan législatif: http://www.ly.goc.tw/02_introduce/0201_intro/introView.action?id=9&itemno=02010900

id=9&itemno=02010900

257 Pen, *Zhonghuaminguo Zhengfu Yu Zhengzhi Fenlun* 中華民國政府與政治析論 (Analyse du gouvernement et de la politique en République de Chine), 166.

législatif. Il n'y a pas d'examen du texte en lui-même, qui doit être examiné en commission si plus de quarante députés tombent d'accord. Dans le cas contraire, le texte est renvoyé en deuxième lecture. En commission²⁵⁸, les textes sont examinés en détail. Des amendements sont proposés. Si les députés se mettent d'accord sur une version du texte, il est examiné en séance plénière. L'ensemble du texte, avec ses modifications est examiné en deuxième lecture²⁵⁹. Au moins trente députés peuvent demander de poursuivre l'examen du texte. Si le texte est adopté en partie, mais qu'au moins cinquante députés sont d'accord pour poursuivre l'examen du texte sur les articles restants, c'est l'ensemble du texte qui doit être réexaminé, ce qui est possible une seule fois. Si le texte est adopté en deuxième lecture, il peut être examiné en troisième lecture²⁶⁰. Il n'y a plus de possibilité d'amendements à ce niveau. Le texte est adopté si plus de la moitié des députés l'approuvent, avec au moins la moitié des députés inscrits présents.

En cas de désaccord, il est possible de recourir aux négociations²⁶¹. Elles se tiennent si le texte est bloqué au niveau des commissions ou de la deuxième lecture. Si les députés parviennent à un accord lors de ces négociations, et qu'il est signé par les parties en présence, le texte peut alors être examiné en troisième lecture. Le gouvernement peut demander le réexamen des lois²⁶², du budget et des traités, dans un délai de dix jours, le parlement ayant alors quinze jours pour effectuer le réexamen. Les lois sont promulguées par le président, et contre-signées par le premier ministre ou un autre ministre du gouvernement, dans un délai de dix jours²⁶³. Elles entrent en vigueur dans un délai de trois jours suivant la promulgation, ou à une date spécifique le cas échéant²⁶⁴.

En ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité, les Grands Juges peuvent être saisis sur requête émanant d'au moins un-tiers des députés, en vertu de l'article 4-3 de la « Loi sur la procédure d'interprétation des Grands Juges du Yuan judiciaire ».

La caractère conflictuel des relations entre l'exécutif et le législatif en 2000-2008

Robert Elgie note à propos de Taïwan durant la période :

« Plus généralement, il y avait un haut degré de conflit entre l'exécutif et le législatif pendant la période 2000-2008. Par exemple, Wu (2007) note qu'au Yuan législatif entre 1998-2001, 72,7 % de tous les projets de loi du gouvernement avaient été adoptés avant l'élection du président Chen,

258 Ibid. Il existe douze commissions, d'une vingtaine de députés chacune.

259 Ibid., 177.

260 Ibid.

261 Ibid., 168.

262 Ibid.

263 Ibid., 169.

264 Ibid.

contre 38,5 % après son élection. Pareillement, Huang (2006) indique qu'en 2004 seulement 15,4 % des programmes prioritaires du gouvernement avaient été adoptés par le législatif. »²⁶⁵

Le Yuan législatif n'a jamais renversé le gouvernement, les changements sont donc venus soit de l'élection d'un nouveau président, soit de celle d'une nouvelle assemblée. Les gouvernements ont changé, mais pas la situation politique : le gouvernement est resté minoritaire. Le niveau de soutien du Yuan législatif envers le gouvernement a varié en fonction des différents gouvernements²⁶⁶ : 72,7% des lois proposées par le Yuan exécutif étaient adoptées durant la période de gouvernement unifié, contre 38,5% durant la période de gouvernement minoritaire. Le taux d'acceptation des lois était de 67,7% lors de la période de gouvernement unifié, contre 47,5% durant la période de gouvernement minoritaire²⁶⁷. De même, lors des scrutins ouverts, le taux d'acceptation était de 98,99% lors de la période de gouvernement unifié, et après l'alternance, de 34,38% lors de la IV^e législature et de 33,70% lors de la V^e²⁶⁸. L'influence de la situation politique est très importante : la stabilité politique est plus faible lorsque le gouvernement est divisé que lorsqu'il est unifié²⁶⁹.

Giin-tarng Huang note que de nombreux projets de loi présentés par le PDP ont été rejetés par le KMT, alors que ce dernier en était l'initiateur :

« A la vérité, ces lois avaient été en grande partie proposées par Chiang Pin-kung lorsqu'il était président de commission à l'époque du KMT, ces orientations politiques provenaient du KMT. Rechercher l'approbation du Yuan législatif était la politique du PDP, poursuivre la procédure parlementaire. Yeh Jiuun-rong a parlé à Chiang Pin-kung, à l'époque où il était parlementaire, et vice-président du Yuan législatif, en espérant avoir des explications sur son soutien. Chiang Pin-kung a reconnu oralement qu'il s'agissait de la politique du KMT à l'époque, et que par conséquent il n'y avait pas de problème. Chiang Pin-kung a affirmé qu'il soutiendrait (les projets de loi), mais n'en a pas référé à ses supérieurs. Il n'y eut aucun résultat, car le KMT ne voulait pas accorder de crédit au PDP, car si Ma gagnait les élections, tout serait terminé. »²⁷⁰

265 Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, 154.

266 Lin, "Zhenggu Tizhi Xianju Zhidu Yu Zhengdang Zhidu: Yige Peitailun de Fenxi 政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析 Power Division, Voting Rule, and Party System: What Do We See When They Are Considered Together?," 16–17. Tableau p. 16.

267 Ibid., 17.

268 Ibid.

269 Ibid.

270 Entretien avec Giin-tarng Huang .

Le cas de la réforme constitutionnelle de 1997

Cette réforme sort de notre périodisation, mais le contexte de son adoption donne un aperçu des relations entre les deux principaux partis KMT et PDP. Le point central est l'intérêt commun qu'ils ont eu à un instant donné à proposer une réforme du système politique, pensant chacun de leur côté en tirer des bénéfices.

Les négociations lors de la quatrième réforme de 1997 ont été ardues. Le point de discorde au sein du KMT a été la question de l'échelon provincial, qui a conduit à des dissensions entre les partisans de la ligne majoritaire derrière Lee Teng-hui, favorables à la suppression de l'échelon provincial, et ceux opposés à cette suppression, derrière le gouverneur James Soong. La démission de James Soong n'avait pas été acceptée par Lee Teng-hui en 1996. Il avait alors proclamé qu'il irait au bout de son mandat de gouverneur. Cette crise politique aura de lourdes conséquences par la suite, car le choix de James Soong de se présenter à l'élection présidentielle contre Lien Chan trouve ici une de ses origines. Cette crise politique au sein du KMT a conduit à un changement à la tête du Yuan exécutif, Vincent Siew remplaçant Lien Chan au poste de premier ministre.

Le KMT et le PDP étaient d'accord quant à la réforme du mode de nomination du premier ministre, désormais directement nommé par le président sans vote de confiance du Yuan législatif. Les discussions ont porté sur le mode d'élection du président de la République. Ce point était en négociation avec l'introduction du référendum. Il s'agissait alors d'élire le président à la majorité absolue, ce qui aurait conduit à l'introduction d'un second tour dans l'éventualité où un candidat ne recueillerait pas la majorité absolue au premier tour. Les partis ont échoué à se mettre d'accord sur ce point, reportant les réformes à une date ultérieure. Le NP s'est montré réticent vis-à-vis des changements introduits.

« Lee Teng-hui croyait qu'il n'était pas possible de trouver un premier ministre, le KMT s'est retrouvé sous pression politique, il a donc pensé au système de l'exécutif double : c'est le premier point. Le second point est que le KMT pensait que si le président n'avait pas une forte légitimité, il n'y aurait pas de possibilité de lui conférer des pouvoirs, c'était une des conceptions principales du KMT. Ils ont donc pensé qu'au cas où le KMT perdrait le parlement, en utilisant le système de l'exécutif double, il pouvait conserver cette institution nationale, à ce moment là on basculerait vers un système de cabinet, tant que le parti au pouvoir serait celui de Lee Teng-hui, le KMT. Ils ont pensé qu'il n'y avait aucune raison pour que le président n'ait pas de supers pouvoirs, en s'appuyant sur le chef du parti, avec le président et le parlement. C'est fondamentalement la raison pour laquelle a été mise en place ce système.»²⁷¹

Cheng-wen Tsai confirme que le KMT avait choisit en amont l'orientation des réformes :

271 Entretien avec Shin-min Chen .

« Depuis 1988, quand il (Lee Teng-hui, *ndt*) a succédé au président de la République, il a déjà créé des groupes de *braintrust*. Quatre groupes, dont l'un des quatre est le groupe des affaires politiques, dont je suis le chef. Nous étions quatre personnes. Dès la fin de l'année 88, nous avons déjà élaboré une réforme totale du pays. Le premier plan était la réforme domestique, la réforme constitutionnelle. A ce moment-là, nous avons déjà proposé l'idée qu'actuellement nous sommes un pays divisé, et gouverné par différents régimes. Donc nous devons faire face à ce fait. A partir de ce point de départ, nous devons réformer la Constitution. C'est le plus important. Une fois qu'on connaît le point de départ, on peut tout réformer sur le plan des affaires étrangères, sur les relations entre les deux rives du détroit. Nous avons ce plan de réforme. Vous vous intéressez à la réforme constitutionnelle. En effet, à ce moment-là, nous avons déjà proposé qu'il fallait améliorer ou réformer la Constitution sous le système dualiste. Puisque je suis formé en Europe, et surtout à Louvain, donc je connais très bien le système français. Donc j'ai proposé certaines réformes. Et à ce moment-là, on a dit qu'on allait faire une réforme des relations entre le président et le premier ministre. On va renforcer la base du président, parce qu'avant en effet notre Constitution était déjà un système dualiste. Avant il y avait M. Chiang Ching-kuo ou Chiang Kai-shek, des hommes forts et historiques. Il n'y avait pas de problème pour maintenir la stabilité du pays. Mais après leur mort, M. Lee Teng-hui n'est pas un homme fort du point de vue historique. Donc il faut renforcer la position présidentielle, face à l'ensemble du pays. Donc il faut faire une élection directe, universelle. A ce moment-là, M. le président sera la clé de voûte.

(...) Mais on va continuer à faire des relations équilibrées entre le premier ministre et le parlement, les deux, faire un équilibre entre eux. *Checks and balances*. On a eu l'idée qu'il fallait d'abord élire le président au suffrage universel direct. Deuxièmement, les relations entre le premier ministre et le parlement sont la clé de voûte des relations du gouvernement. On dit que le président doit nommer le premier ministre sans l'approbation du Yuan législatif, parce que nous avons adopté la coutume constitutionnelle française. Avant 1996, le premier ministre français ne doit pas nécessairement recevoir l'accord du parlement, mais par coutume, après le rapport du premier ministre, la première fois, on va faire un vote de confiance. Nous avons établi cette coutume. On va garder le consentement législatif de fait. C'est la troisième chose. Quatrièmement, on dit qu'on va donner le droit d'interrogation législatif pour faire une sorte d'inspection, aussi sur la consultation des documents du gouvernement. Parce que normalement, les parlements des pays européens ont le droit de faire une sorte d'inspection, *jiancha quan*. »²⁷²

Une négociation avec le PDP a alors eu lieu, qui s'est tenue de façon informelle :

« La proposition originelle était que le gouvernement avait le droit de dissoudre le parlement, *lifa yuan*, et *lifa yuan* avait le droit de renverser le gouvernement. Les articles sont là. Mais c'est

272 Entretien avec Cheng-wen Tsai.

simplement au moment des négociations entre KMT et DPP, nous avons négocié cinq fois. La quatrième fois, nous avons négocié jusqu'à sept heures du matin, sans dormir ! Parce que Hsu Hsin-liang avait insisté pour ne pas donner le droit au président de dissoudre le parlement. Nous ne pouvions accepter, parce qu'il semblait y avoir un déséquilibre. La cinquième fois, nous avons arrêté la négociation. Tout ce que le DPP proposait 'cassait le cou' du KMT. Nous avons coupé. J'ai proposé à M. le président et à M. Lien Chan, parce que je dois toujours rendre compte à M. Lien Chan, le premier ministre, parce qu'à l'époque j'étais ministre d'Etat. Je suis chargé de préparer toutes sortes de notes. J'ai dit à M. Lien Chan qu'il fallait couper la négociation. Sinon, ça n'irait pas. Ce serait une constitution impossible à pratiquer. La structure de négociation impose une certaine tactique pour les négociations. Une semaine après, des journalistes m'ont téléphoné pour me poser une question. M. Lien Chan voulait continuer d'être nommé premier ministre en même temps d'être vice-président de la République. C'est pourquoi il avait coupé les négociations. J'ai dit non. C'est à cause de ma proposition. Vous pouvez poser la question à tous mes étudiants qui sont maintenant dirigeants DPP. C'est parce que le DPP n'a pas accepté la proposition du KMT, qui est vraiment à long-terme. C'est un équilibre. Leur proposition est un déséquilibre. Tout dépend des positions. Si vous y songez, il y a une possibilité de reprise des négociations. Il n'y a personne qui parle de cela. Deux semaines après, tous mes amis et mes étudiants DPP m'ont demandé de parler en tant qu'ami ensemble. On fait un rendez-vous. Un soir je suis appelé par M. Siew Wan-chang à aller quelque part pour rencontrer M. Hsu Hsin-liang. Nous avons fait une négociation. A ce moment-là, nous sommes arrivés à réaliser tout ce qu'il y avait maintenant.

(...) Toutes mes propositions ont été acceptées. Le président ne peut pas dissoudre le parlement à n'importe quel moment, à la seule condition que le Yuan législatif passe une *buxinren an*²⁷³.

(...) Le lendemain, nous sommes allés chez le président Lee. Siew Wan-chang et moi avons présenté le compromis. Sur la question du référendum, M. le président Lee ne voulait pas le mettre, parce qu'il y aurait des difficultés d'approbation à l'Assemblée nationale. Une fois qu'il y aura le référendum, l'Assemblée nationale n'est plus nécessaire. Donc c'est très difficile de persuader tous ces gens-là. Donc il m'a demandé de le supprimer, et je l'ai supprimé. J'avais proposé à ce moment là au président de participer au Conseil des ministres, comme en France, mais il a dit qu'il ne fallait pas le mettre. Au moment où il était président, ça pouvait fonctionner. Mais une fois qu'il n'était plus président, il y aurait eu plein de questions. L'idée du système français a été rejetée.

(...) En effet cette réforme, dès le début, nous l'avons élaborée parce qu'il y avait une possibilité de cohabitation. C'est sous cet aspect que l'on a renforcé la position présidentielle. C'est pourquoi on a fait une élection présidentielle directe et universelle, c'était la méthode pour garder la stabilité du pays.

273 Motion de censure.

(...) Pareil pour l'élection présidentielle. S'il n'y a qu'un seul tour, c'est que grosso modo il n'y a que deux formations politiques à Taïwan qui soient susceptibles de faire des scores importants. S'il n'y a qu'un seul tour, même s'il y a plusieurs candidats qui se présentent, il n'y a que deux candidats importants. »²⁷⁴

Chen Shui-bian, dès le départ, se montrait réticent à l'idée du scrutin majoritaire, et préférait conserver le scrutin proportionnel²⁷⁵. Chwen-wen Chen estime que le PDP avait intérêt à conserver un mode d'élection à un seul tour :

« Si on cherche l'origine de la pensée selon laquelle l'élection présidentielle est seulement à un seul tour, si on regarde l'histoire de la révision, on voit bien que Chen Shui-bian est pour un seul tour, et le *Minjin dang* pour un seul tour, parce qu'ils pensent à la situation de 96, la première élection, et même après la première élection. Le *Minjin dang* pense qu'il est difficile pour eux de gagner une majorité. Donc une majorité relative leur est favorable. Il y a une possibilité de devenir président. Mais avec une majorité absolue, il n'y a aucune chance. Donc c'est plutôt dans cette logique-là. Et c'est vraiment à cause de ça que Chen Shui-bian a gagné en 2000. Si le mode est à deux tours, il aurait certainement perdu, et Soong aurait certainement gagné. C'est sûr. »

L'ampleur des désaccords était telle que les délégués en sont venus aux mains, blessant deux membres du NP²⁷⁶. Son examen a été rendu difficile du fait de la question de l'échelon provincial : le projet contenait le gel de ce dernier. Le PDP s'est retrouvé allié du KMT sur la question²⁷⁷. Le dirigeant du PDP Huang Shin-chieh souhaitait rencontrer Lee Teng-hui²⁷⁸. Mais la crise était ouverte au sein du KMT : l'opposition du gouverneur de la province, James Soong, à cette disposition, l'a conduit à rentrer en dissidence contre Lee Teng-hui²⁷⁹. Cela le conduira à poser sa candidature lors de la présidentielle de 2000²⁸⁰. L'autre enjeu de la réforme était la « deuxième étape » de la révision constitutionnelle, à savoir l'élection du président de la République à la majorité absolue et

274 Entretien avec Cheng-wen Tsai.

275 “Zongtong Xuanzhi Zhi Zheng Chenshuibian Juanru Xiuxian Fengbao 總統選制之爭 陳水扁 捲入修憲風暴 (Différends sur le mode de scrutin aux présidentielles Chen Shui-Bian s’implique dans la polémique).”

276 “Guodai Daqunjia Xindang Liangren Bei Oushang 國代打群架 新黨 兩人被毆傷 (Bagarre entre partis à l’Assemblée nationale Nouveau Parti Deux hommes blessés).”

277 “Guoda Jin Zhonghui Shencha Hui 國大今重回審查會 (L’examen des amendements reprend aujourd’hui à l’Assemblée nationale).”

278 “Huang Xinjie Qiu Jian Zongtong Pan Huajie Xiuxian Jiangju 黃信介求見總統 盼化解修憲僵局 (Huang Hsin-Chieh souhaite voir le président Il espère sortir de l’impasse autour des réformes constitutionnelles).”

279 “Jiejian Guodai Li Denghui Shoudu Gongkai Pi Song 接見國代 李登輝首都公開批宋 (Rencontres à l’Assemblée nationale Lee Teng-hui critique ouvertement Soong Chu-yu).”

280 Entretien avec Cheng-wen Tsai

l'introduction du référendum²⁸¹. Devant les désaccords, ces questions seront reportées à l'occasion d'une nouvelle réforme²⁸², même si les partis avaient proposé de voter la modification du mode d'élection, contre l'abandon de l'introduction du référendum²⁸³. Des manifestations se sont tenues en soutien à l'introduction de ce dernier dans la Constitution²⁸⁴. Dans le même temps, Vincent Siew est appelé à devenir premier ministre après l'adoption de la révision²⁸⁵. Les PDP et le KMP étaient d'accord, contrairement au NP²⁸⁶ sur un autre aspect de la réforme du fonctionnement des institutions : le président de la république nommera directement le premier ministre²⁸⁷. La réforme introduit les droits de dissolution et de rappel²⁸⁸. Les Taïwanais se sont montrés déçus quant à l'issue de ces discussions, et attendaient d'autres réformes²⁸⁹. Le PDP restait opposé à l'entrée de personnalités issues de ces rangs au gouvernement, malgré les accords trouvés sur les réformes²⁹⁰. Lee Teng-hui s'est montré réticent à introduire le référendum dans la Constitution, du fait de la question de l'indépendance et de la réunification²⁹¹.

281 “*Zongtong Xuanju Fangshi Gongmintoupiao Ruxian Minjindang Tongyi Lieer Jieduan Xiuxian* 總統選舉方式 公民投票入憲 民進黨同意列二階段修憲 (Mode de scrutin présidentiel et référendum Le PDP est d'accord pour la deuxième étape de la réforme constitutionnelle).”

282 “*Gongmintoupiao Zongtong Xuanzhi Minjindang Yaoqiu Ben Jie Zongtong Ren Nei Ruxian* 公民投票 總統選制 民進黨要求本屆總統任內入憲 (Référendum et mode de scrutin présidentiel Le PDP veut que ces dispositions soient introduites lors de ce mandat).”

283 “*Gongtong Ruxian Guomindang Shenshen Kaoliang* 公投入憲 國民黨審慎考量 (Introduction du référendum Le KMT examine attentivement).”

284 “*Gongtong Ruxian Qianyuren Shangjie Shenghan* 公投入憲 千餘人上街大聲喊 (Introduction du référendum Plus d'un millier de personnes manifestent).”

285 “*Li Zongtong Toulou:Xiuxian Hou You Xiao Wanzhang Wuge Jia Jeshi* 李總統透露：修憲後又蕭萬長組閣較合適 (Le président Lee a déclaré: ‘Il serait approprié que Vincent Siew forme un gouvernement après les réformes’).”

286 “*Xiuxian Duijue Jin Dengchang Sandang Quanmian Dongyuan* 修憲對決今登場 三黨全面動員 (Début des votes sur les réformes constitutionnelles Les trois partis se mobilisent).”

287 “*Xiuxian Wancheng Sandu* 修憲完成三讀 (La réforme constitutionnelle est adoptée en troisième lecture).”

288 “*Liwei Renqi Bu Yanchang Xiuxian Jin Sandu* 立委任期不延長 修憲緊三讀 (Pas d'allongement du mandat parlementaire Adoption serrée en troisième lecture de la réforme constitutionnelle).”

289 “*Xiuxian Yuqian Minzhong Ren Wei Zhongshi Minyi* 修憲 逾千民衆認未中視民意 (Réforme constitutionnelle Des milliers de Taïwanais considèrent qu'elle ne prend pas en compte la volonté populaire).”

290 “*Song Chuyu:Ba Bian Bu Cheng Erci Linhui Tuidong Daoge* 宋楚瑜：罷扁不成 二次臨會 推動倒閣 (Soong: Pas de destitution Motion de censure lors de la seconde session extraordinaire).”

291 “*Guodai Zhuanshu:Li Zongtong You Tiaojian Zhichi Gongtong* 國代轉述：李總統有條件支持公投

La rapidité de la procédure de vote (deux heures) plaçait une forte pression sur les opposants à la réforme, qui pouvaient être exclus de leur parti. Chiou I-jen espérait que le référendum et le scrutin à la majorité absolue feraient l'objet de discussions entre les partis pour être inscrits dans la Constitution. Pour le référendum, Chiou I-jen incluait trois points dans son texte : initiative au président ; pouvoir d'approbation pour le peuple via le référendum ; pouvoir de révision constitutionnelle. Les discussions entre les partis portaient sur le deuxième point. L'opposition au sein du PDP était menée par Hsu Hsin-liang²⁹².

Quelques exemples de lois adoptées

La situation au Yuan législatif s'illustre par cette remarque du premier ministre Yu Shyi-kun en mai 2002²⁹³ : sur trois cent soixante projets de loi présentés depuis septembre 2001 (début de la session), seuls soixante-cinq avaient été adoptés. Ces propos traduisent les difficultés de fonctionnement du Yuan législatif.

Le projet de loi réformant le Yuan exécutif a été adopté par le Yuan législatif le 24 avril 2002, alors dirigé par Yu Shyi-kun. Ce projet de loi, prenant forme après plus de dix années de débat, réduit le nombre d'institutions formant le Yuan législatif de trente-cinq à vingt-trois, plus quatre institutions indépendantes (dans le détail, il y aurait quinze ministères, six conseils, deux administrations). Huit nouveaux ministères sont créés, en plus des sept existants. Parallèlement, un projet de loi prévoyait une diminution du nombre de fonctionnaires de plus de quatorze mille postes, pour un total fixé à deux cent mille cinq cents. Les critiques ont rapidement assailli le projet présenté par le Yuan exécutif²⁹⁴. Elles sont venues du camp pan-vert, les premiers se plaignant de ne pas avoir été associés aux discussions, les seconds s'opposant à certains points très précis de la réforme (comme l'intégration de la Commission des chinois d'outre-mer au sein du Ministère des affaires étrangères). Au mois d'octobre 2002, les députés du camp pan-vert ont à nouveau manifesté leur hostilité à l'égard du projet de loi du Yuan exécutif²⁹⁵. Plusieurs projets de loi concernant la réforme du Yuan législatif ont été déposés par chacun des partis. En 2004, une loi organique a été adoptée

(Assemblée nationale: Lee Teng-hui pose ses conditions à l'introduction du référendum).”

292 “Koushu:Chen Wenqian Zhengli: Wu Yanglin Dujia Shouquan Lian Zhan: Chen Wenqian Zishu Liangdang Xieshang Mixin Qiu Yiren Caoni Gongtong Ruxian Tiaowen Chen Wenqian Jinji Lianxi Zhongxuanhui 口述：陳文茜 整理：吳燕玲 獨家授權連戰：陳文茜自述兩黨協商秘辛 邱義仁草擬公投入憲條文 陳文茜緊急連繫中選會。”

293 “Cabinet-Legislature Rift Grows.”

294 “Critics Assail Cabinet Reforms.”

295 “Cabinet’s Reform Bill Causes a Rift.”

par le Yuan législatif²⁹⁶, mais celle-ci devait être complétée pour résoudre les problèmes d'organisation induits. En janvier 2006, différents amendements à cette loi ont été déposés, sans qu'aucun ne soit adopté²⁹⁷.

En 2003, des amendements au Code pénal rédigés par les Yuans législatif et exécutif, améliorant les droits de la défense, ont été adoptés par le Yuan législatif²⁹⁸.

En 2004, un accord entre les députés a été trouvé pour proposer un amendement à la Constitution. Ce vote résulte du transfert de l'Assemblée nationale vers le Yuan législatif du pouvoir de proposer des amendements constitutionnels. Ce transfert est intervenu après la révision constitutionnelle de 2000. La réforme constitutionnelle adoptée par le Yuan législatif cette année-là modifie sur plusieurs points le mode d'élection et le fonctionnement. Dans un premier temps, les députés se sont entendus sur une réduction du nombre de sièges, passant de 225 à 113²⁹⁹. Dans un deuxième temps, les députés ont adopté une réforme du mode d'élection, introduisant un mélange de scrutin majoritaire et proportionnel. Le mandat des députés a été allongé d'un an, passant de trois à quatre ans. Le projet prévoit également la suppression de l'Assemblée Nationale³⁰⁰. Le 7 juin 2005, l'Assemblée Nationale votera le projet de réforme constitutionnelle soumis par le Yuan législatif, lors de la dernière session tenue par cette Assemblée.

Au mois de juillet 2004, lors du dernier jour de la session (le 11 juillet) les députés ont adopté différentes lois concernant l'économie (fonds de restructuration, pensions de retraite des travailleurs, travaux publics ...), ainsi que la loi organique (intervenant après le vote du projet de loi en 2002) portant sur l'organisation du Yuan exécutif (réduction du nombre du nombre d'administrations de trente-cinq à vingt-deux)³⁰¹.

En 2006, une loi sur la privatisation de l'audiovisuel a été adoptée par le Yuan législatif³⁰². Un accord a été trouvé entre les différentes formations, le projet prévoyant le désengagement de l'État du secteur audiovisuel, cependant qu'une chaîne deviendrait complètement publique.

À la fin de la session législative 2005-2006, au mois de mai 2006, le camp pan-vert s'est opposé à plusieurs reprises à l'adoption d'un projet de lois établissant des liaisons directes entre Taïwan et la Chine, allant jusqu'à arracher des mains d'un député du camp pan-bleu le projet de loi en question, et le déchirer, pour empêcher qu'il ne soit soumis au vote. En représailles, le camp pan-bleu a décidé de ne voter aucun des projets de loi présentés, provoquant le report de leur examen au début

296 "Legislature Passes Pension Measure."

297 "Legislature Passes Slew of Amendments."

298 "Law Change Sees Human-Rights Boost."

299 "Caucuses Agree to Seat Reduction."

300 "Constitutional Amendment Bill Passes."

301 "Legislature Passes Pension Measure."

302 "Legislators Pass Media Reform Bill."

de la session suivante³⁰³. Les députés du camp pan-bleu ont présenté un projet de loi sur un sujet qui constitue une « ligne rouge » pour le camp pan-vert, ce projet étant lié à la question de la souveraineté.

Le vote des lois n'est pas la seule source de difficultés au Yuan législatif. Le fonctionnement des sessions est perturbé de différentes manières. L'ouverture de la session du Yuan législatif en septembre 2005 en offre l'illustration³⁰⁴ : le premier ministre Hsieh Chang-ting n'a pu prononcer son discours, les bagarres entre les députés ayant été nombreuses. Les multiples interruptions de séances et le non-respect des accords passés entre les camps, ont entraîné de nouveaux blocages.

Durant le mandat de Su Tseng-chang, de nombreux projets de loi, ainsi que le budget de l'État pour l'année 2007, n'ont pas été adoptés³⁰⁵. Durant la première session, entre septembre 2006 et janvier 2007, trente-neuf projets de loi ont été votés. Parmi les projets de loi importants, on peut citer la création d'une institution chargée de gérer les fonds de retraite, ainsi qu'un certain nombre de dispositifs permettant de lutter contre la corruption. Le PDP a accusé le camp pan-bleu d'être responsable de ces échecs, en mettant en tête de l'ordre du jour des projets de loi ne faisant pas l'objet d'un consensus.

Dans le domaine social, les députés ont adopté en 2007 une loi prévoyant la création d'un système de retraite généralisé, couvrant environ trois millions et demi de personnes³⁰⁶ (celles ne disposant pas d'une pension liée à un emploi public civil ou militaire, ainsi que les agriculteurs). Elles doivent être âgées de vingt à soixante-cinq ans pour être éligibles. La pension est d'environ neuf mille nouveaux dollars taïwanais par mois (soit cent quatre-vingts euros environ).

Les lois anti-corruption

Une partie de législation anti-corruption avait été adoptée pendant la période KMT :

« La description des mesures anti-'or noir' du KMT serait incomplète sans mentionner l'adoption de plusieurs lois importantes. En 1993, la 'Loi de déclaration des biens des agents de la fonction publique' fut votée contre la volonté de la direction du KMT et considérée comme une avancée majeure vers la responsabilité devant la population des membres du gouvernement. Cette loi stipule que les membres de la fonction publique doivent déclarer annuellement leurs biens financiers au Yuan de contrôle qui publie les données. Cependant cette loi s'est révélée inefficace pour trois raisons principales.

303 "Links Bill Nixed amid Legislative Chaos."

304 "Legislative Session Opens with Mayhem."

305 "Analysis: Legislative Session a String of Broken Promises."

306 "Legislature Enacts Social Security Bill."

Premièrement, les sanctions qu'elle prévoit sont très légères. Le refus d'une enquête n'est puni que de 20 000 à 100 000 NT\$, les fausses déclarations n'entraînent qu'une amende de 60 000 à 300 000 NT\$. D'autre part, étant donné que le Yuan de contrôle manque de ressources pour vérifier de manière aléatoire ne serait-ce qu'un dixième des rapports remis, tricher sur les déclarations ne fait pas courir de grands risques. Même les cas notoires, impliquant des milliards de dollars et des poids-lourds de la politique n'écopent que d'une simple amende. Bien sûr, le Yuan de contrôle pourrait poursuivre les investigations pour voir si les faux rapports ne couvrent pas l'infraction d'une autre loi. Mais, et c'est la troisième raison du manque d'efficacité de cette loi, il le fait rarement.

La 'Loi de prévention du crime organisé' fut adoptée en 1996 pour compléter la très controversée 'Loi anti-banditisme', votée en 1955, révisée en 1981 et déclarée en partie anticonstitutionnelle en 1995. Cette loi prévoit des amendes drastiques pour les personnes impliquées dans des organisations criminelles. Sur la base de ce texte, six cent soixante quinze personnes furent arrêtées dans l'Opération Chih-ping, qui suivit l'Opération coup de balai, d'août 1996 à juin 1998. Cent soixante-deux d'entre-elles furent envoyées dans la prison de l'Ile Verte, dont trente-cinq étaient des élus de niveau local. Malgré ces résultats, et à cause d'une application désordonnée son impact sur l'implication de la mafia en politique fut négligeable. Parmi ces trente-cinq élus, seuls huit provenaient du niveau ville/district. D'après l'ex-ministre de la Justice Liao Cheng-hao, le nombre d'élus de ce niveau impliqués dans des organisations criminelles s'élèverait à deux cent soixante, soit environ un tiers du total.

En janvier 2000, le Yuan législatif adopta la 'Loi de protection des témoins', qui avait été rédigée et introduite à plusieurs reprises dans le processus législatif par le ministère de la Justice entre 1996 et 1998. Comme le KMT perdit les élections présidentielles juste deux mois après, la loi ne fut pas appliquée sous son gouvernement, mais servit de base aux mesures anti-'or noir' de la nouvelle administration. »³⁰⁷

Le PDP s'était affiché en adversaire de la corruption, malgré des affaires le touchant. Parvenu au pouvoir, il voulut faire adopter de nouvelles mesures :

« La construction d'un nouvel ordre était compliquée par le fait que le Yuan législatif était toujours dominé par les intérêts représentant 'l'ancien ordre'. Néanmoins, le ministère de la Justice conçut un plan ambitieux de réformes juridiques. Il s'agissait d'une part de réviser le dispositif légal existant (les 'Lois électorales', la 'Loi sur les fonctionnaires de l'administration publique', la 'Loi de déclaration des biens des agents de la fonction publique', la 'Loi sur le contrôle du blanchiment d'argent', et le 'Statut pénal anti-corruption'). Et d'autre part de rédiger de nouveaux textes ('Loi sur les partis politiques', 'Loi sur la disposition de biens acquis illégalement par les partis politiques',

307 Göbel, "Décapiter l'hydre : le combat contre la corruption politique et le crime organisé," 7-8.

'Loi sur les groupes d'influence', 'Loi sur les dons aux partis politiques' et 'Loi sur la prévention des conflits d'intérêts'). »³⁰⁸

En plus de cela, de nouvelles enquêtes de grande ampleur furent lancées, comme en 2001, aboutissant à pas moins de mille six cent quarante-et-une condamnations, dont de nombreux élus de tous niveaux appartenant aussi bien au camp bleu qu'au camp vert³⁰⁹. Les méthodes employées suscitèrent de nombreuses critiques sur le plan des droits de l'Homme³¹⁰.

La législation resta cependant bloquée au Yuan législatif, du fait principalement de l'opposition du camp pan-bleu :

« On peut difficilement considérer l'administration du PDP comme responsable, étant donné que tous les projets cités ont été soumis et fréquemment réintroduits pour un nouvel examen au Yuan législatif. Mais la plupart d'entre eux furent rejetés par une alliance du KMT, du PFP et des élus indépendants, qui auraient subi de lourdes pertes. Malgré cela, la 'Loi sur la prévention des conflits d'intérêts concernant les agents de la fonction publique' fut adoptée le 1er juillet 2000, et celle sur les dons aux partis politiques le 18 mars 2004, deux jours seulement avant l'élection présidentielle. Les scandales, la pression de l'opinion publique et le combat du KMT pour se donner l'image d'un parti propre furent probablement des facteurs majeurs qui facilitèrent le passage de la 'Loi sur les dons aux partis'.

Bien que ces lois consolident le processus démocratique, celui-ci n'est pas achevé. En particulier, les 'Lois sur les groupes d'influence' et celle sur les partis politiques attendent encore d'être votées. Et l'adoption ne suffit pas. Restera à appliquer ces textes. Certaines lois ne sont sanctionnées que par des amendes mineures (comme la 'Loi de déclaration des biens'), d'autres se contredisent (comme les cinq lois régulant le processus législatif avec la 'Loi sur la prévention des conflits d'intérêts' et, si elle est adoptée, la 'Loi sur les groupes d'influence'), et d'autres encore ne sont pas strictement appliquées (la 'Loi sur les conflits d'intérêts', la 'Loi de déclaration des biens' et la 'Loi sur le blanchiment d'argent'). Cela s'explique par la pluralité des agences concernées et l'insuffisance de leur personnel et de leurs moyens. Cela tient également pour partie aux blocages du Yuan législatif, et pour partie aux résistances de la bureaucratie. Enfin, l'inexpérience du gouvernement est aussi en cause. »³¹¹

Malgré tous ces écueils, l'influence de la corruption électorale sur la vie politique diminua sensiblement, l'effritement des capacités financières des sociétés liées au KMT et le remplacement

308 Ibid., 9.

309 Ibid.

310 Ibid., 9–10.

311 Ibid., 10.

des personnalités proches de l'ancien pouvoir n'y étant pas étrangers³¹².

Le vote du budget

Le Yuan exécutif présente annuellement le budget devant le Yuan législatif, l'exercice commençant au 1^{er} janvier de l'année suivante. Au cours des huit années de cohabitation, il y a eu de nombreuses difficultés d'adoption. Au point qu'il est arrivé que le budget ne soit pas adopté avant le début de l'exercice. Toutefois, les difficultés n'ont parfois concerné que certaines parties du budget.

Le budget de l'année 2002³¹³ a été voté par le Yuan législatif au mois de janvier. Après deux mois de discussions concernant le financement d'un déficit de 68,5 milliards de dollars taïwanais (soit environ 1,6 milliards d'euros), il a fallu une semaine de négociations (du 20 au 28 mars 2002) pour résoudre cette question. Le budget adopté reprend des recommandations de l'opposition sur les moyens de financer ce déficit, bien que la mise en place de cette résolution ait posé des problèmes juridiques. Le Yuan exécutif s'était félicité de cet accord :

« C'est une situation gagnant-gagnant pour le Yuan exécutif et le Yuan législatif, parce que des négociations raisonnées peuvent non seulement permettre de stabiliser le climat politique, mais aussi donner un exemple sain de communication. », a affirmé Chuang Suo-hang³¹⁴, citant le premier ministre.

Le budget de 2007 est le premier budget à n'avoir pas été adopté avant le début de l'exercice budgétaire³¹⁵. Le contexte est celui des tentatives de rappel de Chen Shui-bian, qui ont occupé une importante partie de l'agenda législatif, ainsi que la bataille autour de la Commission Centrale des Élections. Dès le mois de janvier, après le dernier jour de la session législative ordinaire, le KMT a annoncé ne pas vouloir discuter en priorité du budget pour l'année 2007 lors de la session extraordinaire³¹⁶ ; la session extraordinaire n'a finalement pas eu lieu, laissant le budget en suspens³¹⁷. Au début de la deuxième session, au mois de mars, le vote du budget a été de nouveau repoussé en raison des discussions autour de la loi organique portant sur la Commission Centrale des Élections³¹⁸. Le budget ne sera finalement adopté qu'après la démission du premier ministre Su Tseng-chang (démission sans lien direct avec la question du budget) et son remplacement par Chang Chun-hsiung (au mois de mai), les derniers éléments du budget n'étant adoptés qu'au mois de juillet

312 Ibid.

313 "Budget Dispute Comes to an End."

314 Chuang Suo-hang était porte-parole du Yuan exécutif.

315 "Analysis: Legislative Session a String of Broken Promises."

316 "KMT Gives Support to Extra Session, but Not to Budget."

317 "Legislators Decide against Extra Session."

318 "CEC Bill Prolongs Legislative Deadlock."

2007³¹⁹, soit sept mois après le début de l'exercice budgétaire.

Les achats d'armes auprès des États-Unis

Le vote d'un budget spécial pour des achats d'armes auprès des États-Unis a été repoussé plus de cinquante fois par le camp pan-bleu, pour finir par être partiellement adopté en 2007. Le budget a été soumis pour la première fois au vote du Yuan législatif en 2004, alors que la vente avait été autorisée par le gouvernement américain en 2001. Il s'agit d'un budget de 610 milliards de dollars taïwanais (soit l'équivalent de 13,9 milliards d'euros) pour l'achat de huit sous-marins, trois batteries anti-missiles et douze patrouilleurs maritimes. Au fur et à mesure des discussions cependant, le budget s'est considérablement réduit, le budget adopté étant de 54 milliards de dollars taïwanais (soit 1,3 milliards d'euros), et ne concernait plus que l'achat de patrouilleurs aériens et la modernisation des batteries anti-missile existantes³²⁰.

La « Loi sur le référendum »

La « Loi sur le référendum » de 2003 a été l'objet d'une importante controverse, le projet de loi initial ayant été modifié sur plusieurs points avant d'être voté. Ce projet a été présenté pour la première fois lors de la session extraordinaire du Yuan législatif de juillet 2003³²¹. La session extraordinaire organisée en juillet 2003 a permis d'adopter quatre projets de loi financiers sur les six présentés, sans que les députés ne réussissent à parvenir à un accord sur le référendum³²². La « Loi sur le référendum » est adoptée en novembre 2003 au bout de la troisième lecture, mais le Yuan exécutif annonce son intention de la réviser³²³. Au mois de décembre, la demande de reconsidération de la loi a été rejetée par le Yuan législatif³²⁴. Cette version est différente de celle présentée initialement par le gouvernement, et reprend les amendements présentés par le camp pan-bleu³²⁵.

La version votée par le Yuan législatif limite le champ d'application des référendums. Un référendum pourra être tenu, après approbation par le Commission d'Examen des Référendums, sur

319 "Legislature Enacts Social Security Bill."

320 "Legislature Finally Passes US Arms Budget."

321 "Lawmakers to Meet for Extra Session."

322 "Lifa Linhui Caijing Liu Fa Guo Si Fa 立院臨會 財經六法過四法 (Session extraordinaire Quatre des six lois adoptées)."

323 "GuoQin Ban Gongtoufa Sandu Zhengyuan Jiang Fuyi 國親版 公投法三讀 政院將覆議 (Version KMT-PFP de la loi référendaire en troisième lecture Le Yuan exécutif veut représenter la loi)."

324 "Referendum Law Request Turned down."

325 "Legislature Passes Referendum Law."

des projets de loi votés par le Yuan législatif (à l'exception du budget, des impôts, de l'investissement, des salaires et des questions de personnes), sur des discussions touchant aux politiques nationales et sur des amendements constitutionnels. Le président peut demander la tenue d'un référendum en cas de menace sur la souveraineté (référendum dit de « défense »). Un référendum peut être proposé par le Yuan législatif, ou par une pétition recueillant au minimum 0,5% des signatures du corps électoral. Le référendum devra être tenu dans les six mois suivant son annonce. Il nécessite un quorum de 50% pour être validé.

Le camp pan-vert a vivement critiqué la version votée, qui exclut ses propositions, comme la tenue d'un référendum consultatif par le Yuan exécutif, le vote sur les questions de souveraineté et de territoire, ainsi que l'adoption d'une nouvelle Constitution. Le PDP estime par ailleurs que cette loi restreint les possibilités offertes aux citoyens de voter par référendum :

« Le PDP dénonce cette loi », déclare le chef de file du PDP Ker Chien-ming. « Cette 'Loi sur le référendum' non seulement exclurait le peuple d'un vote pour montrer son désir de changer la souveraineté du pays, mais en plus tuerait l'espoir de réformes législatives accomplies à travers le vote du peuple. »³²⁶

Bien que largement basée sur les propositions du camp pan-bleu, la loi inclut le référendum de défense³²⁷. Le camp pan-vert a déclaré certains articles anticonstitutionnels, tandis que la TSU voulait destituer le président de la chambre Wang Jin-pyng³²⁸. Chen Shui-bian ne s'est pas montré satisfait du projet de loi adopté au parlement, et en a imputé les causes au fait que le parti au pouvoir est minoritaire³²⁹. Les députés PDP ont accusé le KMT de faire de l'obstruction afin d'empêcher la tenue d'un référendum³³⁰. Lin Chia-long, porte-parole de la présidence, a néanmoins annoncé à l'issue du vote qu'un référendum se tiendrait à l'occasion de l'élection présidentielle : celui sera soit de nature consultative via le Yuan exécutif, soit basé sur la loi référendaire 320³³¹.

Chiou I-jen estime que le référendum proposé par le président, même s'il n'a pas fait l'objet d'une concertation, doit être soutenu par le parti, s'agissant de plus d'une nouvelle bataille. La décision de Chen Shui-bian n'a pas fait l'objet d'un consensus interne, particulièrement au sein de la faction du

326 Ibid.

327 “*Gongtoufa Tongguo Daxuan Ke Ban Gontou* 公投法通過 大選可辦公投 (Adoption de la loi référendaire Un référendum serait organisé lors des élections).”

328 “‘*Weixian Weifa*’ *Lüying Tuixi Kangyi* 「違憲違法」綠營退席抗議 (‘Inconstitutionnelle’ Le camp pan-vert se retire en signe de protestation).”

329 “*Chen Lü Kending Gongtou Guoguan* 陳呂肯定公投法過關 (Chen Shui-bian et Lu Hsiu-lien certains de l'adoption du référendum).”

330 “*Gongtoufa Lanlu Aozhan Zhi Shi Yi Tchang Zhan* 公投法藍綠激戰 只是一場戲 (Bataille bleue-verte sur la loi référendaire Seulement un spectacle).”

331 “*Shishe Yaodian Heding* 實施要點核定 (Approbation des lignes d'application).”

PDP « New Tide ». Le référendum et une nouvelle Constitution sont les points sur lesquels Chen Shui-bian voulait se concentrer. D'un côté, la loi a été adoptée sans encombre, de l'autre le texte lui a échappé et il s'agit d'un revers face à l'opposition du camp pan-bleu. Chen Shui-bian a estimé qu'il fallait reprendre l'initiative médiatiquement avec le référendum de 'défense', après ce qui a été considéré comme un échec, et ne pas laisser le main au camp pan-bleu. Pour le KMT, il s'agit d'une initiative personnelle, et électoraliste. Le KMT veut retirer la question du référendum des mains du PDP, et se replacer sur les questions économiques. Le PDP et le KMT estiment qu'une bataille est à venir concernant l'inscription du référendum dans la Constitution. Elle est d'ordre interne pour le PDP ; le KMT met en avant l'attitude des Etats-Unis et de la Chine par rapport au référendum, et le fait que ce parti puisse l'organiser dans des conditions pacifiques³³². Pour le KMT, Chen Shui-bian a fait du référendum un slogan, et s'est retrouvé contraint de composer avec l'attitude des Etats-Unis sur la question de l'indépendance vs la réunification. Les parlementaires indépendants ont penché du côté du KMT-PFP, tandis que le PDP n'a pas réussi à régler les problèmes internes du camp pan-vert, ce qui ne lui a pas permis de rapporter les voix des parlementaires indépendants (TSU et Chai Trong-rong). Les négociations ont échoué avec la TSU sur la question du référendum, malgré un premier accord sur un référendum de sécurité, qui sera rejeté lors d'une réunion du parti. Des désaccords au sein du camp pan-bleu ont permis l'adoption du référendum de défense, ce qui a eu pour conséquence que des députés ont été exclus du PFP après le vote³³³.

Partisan depuis dix ans d'une loi référendaire, Chai Trong-rong est déçu par le texte adopté par le Yuan législatif. Il s'est retrouvé seul à s'opposer face au camp pan-bleu, et à essayer de récupérer des voix des parlementaires indépendants et aborigènes. Il est resté discret sur les relations qu'il a eues avec les autres membres du PDP durant la période. Il a eu des rencontres avec Chiou I-jen pour lui faire part de ses réserves, et Tsai Ing-wen, sans jamais en référer en public. En octobre, il a organisé des manifestations à Kaohsiung, ce qui a mis en avant la force de ses soutiens. Chen Shui-bian lui a demandé d'organiser un mouvement populaire en faveur du référendum, mais Chen Trong-rong s'est montré déçu vis-à-vis de la non-adoption par le Yuan législatif de la possibilité d'établir une nouvelle Constitution via un référendum³³⁴.

Pour le camp pan-bleu, cette loi reprend une partie des dispositions voulues par le camp pan-vert, comme le référendum de défense³³⁵. Au mois de décembre, le Yuan exécutif a annoncé l'intention du Président Chen Shui-bian de tenir un référendum de « défense » :

332 “*Song Yingping*、*Cai Baihui Lan Jun Gongcheng Lue Di Bosha Laying Xianluo Kong Beiqie* 宋英平、蔡百蕙 藍軍攻成掠地搏殺綠營陷落空悲切。”

333 Ibid.

334 Ibid.

335 “Referendum Law Not a Triumph for Pan-Blues: Ma.”

« Tandis que nous sommes déjà un pays indépendant et souverain, le référendum de 'défense' n'a aucun rapport avec notre indépendance ou notre réunification, mais vise à préserver la sécurité nationale et la souveraineté. »³³⁶

Puis, peu après, Chen Shui-bian a annoncé la tenue d'un référendum dit « préventif », au moment de l'élection Présidentielle du 20 mars³³⁷. Le jour de l'élection présidentielle, un référendum portant sur deux questions distinctes a été organisé³³⁸. La première question concernait l'achat d'armes aux Etats-Unis, et la seconde portait sur la tenue de négociations avec la Chine. Les deux questions ont été approuvées par les électeurs, mais le quorum requis pour valider les référendums n'a pas été atteint. Il s'agissait d'un double référendum (initié l'un par le PDP, l'autre par le KMT). La plupart des votants aux référendums étaient des supporters de Chen-Lu, les partisans de Lien-Soong se sont abstenus³³⁹.

Au mois de janvier 2005, le Yuan exécutif a de nouveau fait part de son intention de modifier la « Loi sur le référendum »³⁴⁰, mais ce projet restera en l'état, le premier ministre Yu Shyi-kun étant remplacé par Hsieh Chang-ting, entré en fonction le 1^{er} février.

Pour Joseph Lee, le camp pan-bleu a négocié une version allégée du texte³⁴¹. Comme le souligne Dafydd Fell :

« (...) par rapport à leurs positions extrêmes sur la question *tongdu* (c'est-à-dire la réunification ou l'indépendance) au début des années 1990, les partis ont adopté une approche plus modérée entre le milieu et la fin des années 1990 et ce processus de convergence s'est poursuivi. Cependant, les composantes idéologiques fondamentales des partis et les thèmes de prédilection de leurs supporters ont fait en sorte que des différences persistent. »³⁴²

Il veut signifier la sensibilité des partis aux questions en rapport avec l'indépendance ou l'unification. Ce projet de loi en fait partie, d'où la mobilisation des deux camps. Cette loi laisse par ailleurs en suspens de nombreux problèmes d'ordre juridique. Joseph Lee en identifie quatre :

« Bien que le paysage politique ait changé et que le débat sur la 'Loi sur le référendum' ne soit plus à l'ordre du jour, cet article a montré qu'elle soulève néanmoins des problèmes juridiques bien réels. Le Yuan législatif doit prendre des mesures pour réviser la loi. Premièrement, il doit préciser si la loi a été effectivement promulguée pour permettre d'exercer les droits d'initiative et de référendum conférés par la Constitution. Deuxièmement, il est nécessaire d'établir une distinction

336 "Cabinet Says Referendum Is Legitimate."

337 "Chen to Detail Plans for 'Preventive' Referendum."

338 "Referendum Fails."

339 Huang, "Referendum and Democracy : The Experience of Taiwan," 121.

340 "Cabinet OKs Referendum Law Changes."

341 Lee, "Loi de 2003 sur les référendums à Taiwan : de nombreuses interrogations persistent."

342 Fell, "Le débat politique entre partis à Taïwan depuis les années 1990."

entre l'échec du référendum pour des raisons de quorum et le rejet d'une proposition par une majorité de 'non'. Troisièmement, la loi doit indiquer, pour chaque type de référendums, si le résultat du référendum est de nature contraignante, notamment dans le cas d'amendements constitutionnels. Quatrièmement, la loi doit spécifier qui, et auprès de quelle instance juridique, peut intenter un procès (et contre qui), au titre de l'article 17 si les conditions spécifiques ne sont pas remplies. Alors seulement l'exercice de cet instrument démocratique important sera conforme aux principes de la suprématie de la Constitution et de l'Etat de droit qu'il incarne. » ³⁴³

Les sessions extraordinaires

Les difficultés du fonctionnement du Yuan législatif s'illustrent dans le recours fréquent aux sessions extraordinaires. Ceci traduit le fait que les lois ne sont pas adoptées durant la session ordinaire. Une session extraordinaire doit être alors organisée pour permettre l'examen de projets de loi en suspens.

Les sessions extraordinaires sont des sessions supplémentaires, de quelques jours seulement, qui ont généralement lieu en janvier ou février et en juillet, quelques jours après la fin de la session ordinaire aux mois de janvier et juin. La mise en place de la session extraordinaire, ainsi que son ordre du jour, font l'objet d'un débat.

L'organisation de sessions extraordinaires est un des éléments permettant de juger la difficulté du travail législatif. Les sessions peuvent dans certains cas aboutir à l'adoption de certains projets. Si les projets de loi ne sont pas adoptés durant la session extraordinaire, l'examen des projets de loi en suspens est reporté au début des sessions parlementaires suivantes, qui commencent en février et en septembre.

En 2003, une session extraordinaire du Yuan législatif s'est tenue durant trois jours, entre le 8 et le 10 juillet. L'organisation de cette session avait elle-même fait l'objet d'un débat de plusieurs jours, tout comme son ordre du jour. Lors de la session, les membres du Yuan législatif devaient en principe se prononcer sur le projet de « Loi sur le référendum » et sur six projets de loi concernant l'économie³⁴⁴. Initialement, le KMT désirait examiner le projet de « Loi sur le référendum » avant ceux concernant l'économie, ce qui avait attiré les critiques du PDP. Au final, l'ordre des votes a été inversé, et durant cette session, quatre des six projets de loi de nature économique ont été adoptés, les deux autres projets de loi et la « Loi sur le référendum » ayant été repoussés au début de la session parlementaire suivante³⁴⁵. Les parlementaires se sont interrogés sur l'efficacité de ces

343 Lee, "Loi de 2003 sur les référendums à Taiwan : de nombreuses interrogations persistent."

344 "Lawmakers to Meet for Extra Session."

345 "Lawmakers Target the Economy."

mesures, la totalité des projets de loi concernant l'économie n'ayant pas été adoptée³⁴⁶.

En 2007, une session extraordinaire devait être organisée, le vote du budget étant alors l'enjeu principal³⁴⁷. Mais cette dernière a finalement été annulée, les deux camps ne parvenant pas à un s'entendre³⁴⁸. Le budget est resté en suspens, le camp pan-bleu ayant mis en tête de l'agenda législatif un amendement sur la Commission Centrale des Elections (CEC).

Les sessions extraordinaires, prévues pour « rattraper le retard », et permettre l'examen et l'adoption de projets de loi jugés importants, peuvent, comme nous venons de le voir avec ces deux exemples, aboutir ou non à l'adoption des projets présentés. Ces sessions ne sont pas un moyen de résolution de difficultés apparues durant la session, puisque, en fonction des enjeux, les projets de loi peuvent ne pas être adoptés, et leur examen reporté à la session suivante.

Les lois votées le sont par défaut ; c'est ce que Huang Giin-tarng appelle le « second best », qui s'appuie sur l'exemple de la loi sur la Commission nationale des télécommunications (NCC) :

« Afin de gagner les élections de 2004, chaque camp s'est montré combattif, une affaire classique étant celle de la NCC. La NCC contrôle les télécommunications, la diffusion des images, la répartition des chaînes, renouvelle les fréquences, et a un pouvoir de censure. Cette fois-ci, le PDP espérait contrôler la NCC, tandis que le KMT ne voulait pas céder, car qui contrôle la NCC contrôle les médias lors des élections. Ce qui n'apparaît pas dans l'organisation de la NCC, c'est qu'il y a déjà des lois sur les communications, des lois sur la télévision par satellite, sur la radiodiffusion, sur la télévision câblée, mais il n'y a pas d'institution. Aucun bord ne voulant nommer de membres, avec la médiation du milieu universitaire, ils ont convenu d'une solution de rechange (*second best*). Elle est très complexe, les membres sont nommés après tout une série de procédure. Tout d'abord, les partis au Yuan législatif doivent proposer des noms, le Yuan exécutif en proposer trois, ce qui fait dix-huit. Une commission doit alors en retenir treize, celle-ci étant formée à partir d'une répartition équitable entre les partis au Yuan législatif. Elle doit annoncer qui elle a retenu, à travers une procédure ouverte, tout le monde estimant que ce processus est juste. Il faut au premier tour obtenir trois à cinq voix. Mais comme les proches de Chen Shui-bian faisaient de l'obstruction, ce nombre fut porté à neuf. Le PDP se retrouva en position de faiblesse, et demanda une interprétation constitutionnelle auprès des Grands Juges. Toute l'élaboration de la loi était très ardue, personne ne voulait céder, au moment des élections, toutes les offensives étaient fortes. »³⁴⁹

346 “Lawmakers Differ over Usefulness of Passed Reform Bills.”

347 “KMT Gives Support to Extra Session, but Not to Budget.”

348 “Legislators Decide against Extra Session.”

349 Entretien avec Giin-tarng Huang.

Les procédures de rappel contre Chen Shui-bian

Durant le mandat de Chen Shui-bian, il y a eu deux tentatives de rappel, au cours de l'année 2006, qui se sont toutes soldées par un échec. Le contexte des procédures de rappel est celui d'allégations de corruption envers le Chen Shui-bian et ses proches. A la fin de l'année 2006, de nombreuses et très importantes manifestations se sont tenues. Ainsi, le 15 septembre, une manifestation était organisée dans toute l'île, tandis que le 10 octobre, les manifestants ont entouré la présidence, jour de la fête nationale. Des sit-in se tenaient par ailleurs en permanence. Les manifestants dénonçaient la corruption du président et de sa famille, en particulier le délit d'initiés et le détournement de fonds publics, et demandaient sa démission. Les participants à ce mouvement anti-corruption étaient appelés les « rouges », en raison de la couleur du vêtement qu'ils portaient durant ces manifestations. L'ancien président du PDP Shih Ming-teh en était l'un des meneurs.

Le camp pan-bleu a réclamé le rappel du président. La procédure nécessite au minimum la signature de la moitié des membres du Yuan législatif, et la majorité des deux tiers, soit cent cinquante-et-un députés, pour être adoptée. Ce sont les Grands Juges qui doivent en dernier lieu statuer sur le rappel du président.

Une première procédure, non soumise au vote, avait été initiée par le KMT le 30 mai 2006³⁵⁰, contre l'avis du président du parti Ma Ying-jeou, le dernier jour de la session ordinaire du Yuan législatif. D'après un sondage publié le 8 juin par le PDP, cette proposition ne semblait pas recevoir un écho favorable dans l'opinion publique, ni l'idée de censure envers le gouvernement³⁵¹. Une deuxième procédure a été initiée le jour de l'ouverture de la session extraordinaire du Yuan législatif, le 12 juin 2006, par les députés du camp pan-bleu, ainsi que certains indépendants. Le camp pan-vert a accusé les députés du camp pan-bleu de « manœuvre politicienne »³⁵² :

« Nous sommes navrés de constater que les députés KMT et PFP sont si soucieux d'eux-mêmes et de leur propre avenir qu'ils choisissent le mauvais sujet à traiter en premier. », a déclaré Cheng Wen-tsang³⁵³.

La session extraordinaire du Yuan législatif était destinée à examiner six projets de loi d'importance. Chen Shui-bian n'a pas répondu à la procédure de rappel initiée par le camp pan-bleu, dans un discours tenu en présence d'élus locaux³⁵⁴. Le camp pan-bleu ne détenant pas la majorité des deux-tiers au Yuan législatif, la procédure de rappel n'a pas été adoptée, ne réussissant

350 "Pan-Blue Camp Files Motion to Recall President."

351 "DPP Poll Shows Narrow Majority Oppose Recall Bid."

352 "Pan-Blues Accused of Politicking."

353 Cheng Wen-tsang était porte-parole du Yuan exécutif.

354 "Chen Says He Won't Respond to Opposition Recall."

à rassembler que cent dix-neuf votes³⁵⁵. Au mois d'août 2006, des députés du PFP ont annoncé leur intention d'initier une procédure de destitution à l'encontre du président³⁵⁶. Cette motion devait être débattue au début de la session ordinaire du Yuan législatif, s'ouvrant en septembre 2006. La différence entre les deux procédures réside dans le caractère secret du vote, ce qui aurait permis éventuellement d'obtenir le soutien d'une partie des députés PDP. La destitution implique par ailleurs l'organisation d'un référendum, en cas d'adoption par le Yuan législatif. Au début de la session ordinaire du Yuan législatif, les députés PFP ont initié cette procédure de destitution³⁵⁷, qui sera rejetée par le Yuan législatif³⁵⁸.

Le recours à la procédure de rappel, qui n'avait pas de possibilité d'aboutir, étant donné que le camp pan-bleu ne détenait pas la majorité des deux tiers, a eu pour conséquence sur le plan législatif de retarder l'adoption des projets de loi. Le KMT et le PFP considéraient que, au vu de la gravité des charges pesant contre le Président, ce dernier ne pouvait rester en fonction. Le PDP a estimé que ces procédures n'étaient déposées que pour faire obstacle au travail parlementaire, comme le faisait remarquer le porte-parole du gouvernement Cheng Wen-tsang.

Le camp pan-vert et des intellectuels proches se sont divisés au sujet de Chen Shui-bian : certains d'entre eux ont signé l'appel du 15 juillet appelant à sa démission³⁵⁹. Pendant ce temps, le parti lui a accordé sa confiance : il n'avait pas besoin de démissionner³⁶⁰. Ils se sont opposés en octobre à la destitution de ce dernier³⁶¹. La tension est montée entre les partisans et les opposants à Chen : des violences ont éclaté en province contre des opposants à ce dernier³⁶². Une vague rouge, la couleur des opposants à Chen, a submergé Taipei³⁶³. La procédure de destitution lancée contre Chen Shui-

355 "Legislature Fails to Pass Recall Motion."

356 "PFP Initiates 'Impeachment' Drive."

357 "PFP Launches New Bid to Recall Chen."

358 "Second Presidential Recall Motion Fails."

359 "*Qin Lü Xuejie Yu Bian Xiatai Minzhu Yundong Ching Chufa* 親綠學界 籲扁下台 民主運動重出發 (Des universitaires proches des verts appellent à la démission de Chen Shui-bian Les mouvements démocratiques reprennent)."

360 "*Bao Bian Lü Ni Kuoda Dang Zhenghe Yi* 保扁 綠擬擴大黨整合議 (Protéger Chen Shui-bian Large approbation au sein du camp vert)."

361 "*Ba Bian an Ru Chuang Shibai Shi: Bamian Hu Bian Li Wei* 罷扁案如闖失敗 施：罷免護扁立委 (Echec de la destitution de Chen Shui-bian Shih: Destitution des parlementaires pro-Chen)."

362 "*Lian Sanri Shikuai Gongji Dao Bian Si Che Kaihua* 連3日 石塊攻擊 倒扁4 徹開花 (Troisième jour Jets de pierres Quatrième nuit du mouvement anti-Chen)."

363 "*Tianxia Weigong Guoqing Nankan Bian Qiang: Mingnian Qi Bu Ban* 天下圍攻 國慶難看 扁嗆：明年起不辦 (Siège à grande échelle Perturbations lors de la fête nationale Chen Shui-bian: Pas d'organisation l'année prochaine)."

bian a échoué : il manquait trois voix lors vote le 13 octobre³⁶⁴.

Malgré l'échec de la procédure de destitution, Ma Ying-jeou n'apparaissait pas forcément comme le perdant, sa stratégie de retour à la modération pouvant d'avérer déterminante, tandis que Chen Shui-bian et le PDP devaient faire face à d'autres revers : le résultat du vote (cent dix-neuf pour, quatorze abstentions) montrait l'impact de la campagne anti-Chen Shui-bian au Yuan législatif. Le PDP apparaissait isolé au Yuan législatif, face aux trois autres partis et au courant indépendant. Les parlementaires PDP s'inquiétaient des conséquences de la campagne anti-Chen sur l'élection présidentielle. L'opinion était très défiante vis-à-vis des affaires de corruption, et faisait pression pour que Chen Shui-bian démissionne de lui-même. Les sondages donnaient plus de 60% de répondants en faveur d'une démission de Chen Shui-bian. Des intellectuels, tel Lee Yuan-tseh (prix Nobel de chimie 1986), ancien soutien de Chen Shui-bian, et Lee Teng-hui se montraient également réservés. Les deux lui ont conseillé une période probatoire. Lee Teng-hui initiait ainsi un mouvement de défiance parmi les Taïwanais, ces derniers reportant leur confiance sur la TSU. Ce parti s'étant abstenu, il montrait son accord sur le fond avec le camp pan-bleu qui voulait moraliser la vie politique, mais estimait que ce n'était pas le moment d'entamer la destitution du président, sans accorder sa confiance à Chen Shui-bian. Le président de la TSU avait dit qu'il demanderait la démission de Chen Shui-bian si les allégations de corruption étaient vérifiées. Pour Lee Teng-hui, la TSU devait se préparer en cas de censure du gouvernement et de dissolution du Yuan législatif. Le KMT estimait que le PDP sortirait perdant d'élections générales, du fait des affaires. Ma recherchait le soutien des classes moyennes. Le nouveau système de vote et le climat politique étaient une occasion pour la TSU de réaliser un bon score, en tablant sur le rejet du camp pan-bleu de la part d'une partie des électeurs modérés et du camp pan-vert. La TSU pouvait ainsi s'opposer au PDP lors des élections. Le PDP ne pouvait pas compter sur les dissensions au sein du camp pan-bleu, le PFP ayant annoncé le dépôt d'une motion de censure, et Lee Ao ayant annoncé son soutien à la censure. Une nouvelle procédure de destitution aurait eu des chances d'être adoptée. Les partis se préparaient à une possible censure du gouvernement en septembre et à des élections en décembre. Il est possible que des membres du PDP souhaitaient une démission de Chen Shui-bian pour éviter cette situation³⁶⁵.

Cela s'avéra en partie prémonitoire. Le PDP connut un score historiquement bas lors de l'élection présidentielle de 2008, qu'il perdit avec 41,55 % des voix, contre 58,45 % des voix au KMT. C'est ce parti qui profita le plus de la vague de rejet, les législatives lui permettant d'obtenir une majorité

364 “*Piao Yue Tou Yue Nankan... Er Ba Zai Cuo Bi Shangci Shao San Piao* 票越投越難看... 二罷再挫 比上次少3票 (Plus les votes progressent moins ils s'éclaircissent... La deuxième tentative de destitution échoue à trois voix près).”

365 “*Wei Jun Shi Huo Qi Xiao Qiang* 韋君詩 禍起蕭牆.”

absolue de 81 sièges sur 113 au Yuan législatif. Contrairement à leurs attentes, les petits partis ne bénéficièrent ni de la situation ni de la mise en place du nouveau système de vote, qui au contraire, les fit presque intégralement disparaître du parlement. Les procédures entamées en 2006 ne connurent pas de suite politique, l'échéance de la présidentielle étant proche, mais les poursuites judiciaires entamées contre Chen Shui-bian ont abouti à sa condamnation à perpétuité en 2009 pour corruption et blanchiment, peine qui sera ramenée en 2010 à 20 ans de prison.

2. Les négociations entre partis politiques

Cette partie s'appuie largement sur le mémoire rendu par Ming-cheng Kuo, présenté à NTU, qui s'intéresse aux négociations entre partis politiques durant la période 2000-2010. Ce travail nous permet, à l'aide des nombreux exemples qu'il propose, de cerner les limites du fonctionnement des négociations entre partis politiques, et de comprendre pourquoi les situations de blocages institutionnels se sont multipliées et ont perduré dans le temps.

*Les bases juridiques*³⁶⁶

Les négociations politiques entre partis à Taïwan sont encadrées par des dispositions juridiques relatives au fonctionnement du Yuan législatif. Les négociations se déroulent dans le cadre de la « Loi sur les pouvoirs du Yuan législatif » articles 10 alinéas 1 et 12 (Négociations entre partis), de la « Loi organique du Yuan législatif » article 33 (Etablissement des seuils entre les partis), du « Règlement interne du Yuan législatif » article 59 (Dénomination des propositions des partis), et enfin la « Loi sur l'organisation des Commissions du Yuan législatif » article 10 alinéa 1 « Négociation des projets de loi ». Elles peuvent être initiées par le président du Yuan législatif ou par les présidents des différentes commissions en cas de désaccord. Le contenu des négociations porte sur la procédure d'examen des lois et le texte lui-même. Le résultat des négociations possède un caractère contraignant pour les députés qui y participent (il n'y a pas de possibilité de renégociation). L'ensemble des parlementaires peut prendre part aux discussions, sans tenir compte du poids des partis. Les textes négociés peuvent directement être examinés en troisième lecture.

Kuo propose la définition suivante des négociations (d'après Huang et He, 2007) :

« L'attitude et le processus consistant à communiquer discuter, concéder mutuellement et faire des

366 Pen, *Zhonghuaminguo Zhengfu Yu Zhengzhi Fenlun* 中華民國政府與政治析論 (Analyse du gouvernement et de la politique en République de Chine).

compromis. »³⁶⁷

La négociation est possible parce qu'il existe un espace entre les positions des partis d'une part et les besoins des électeurs (nécessité de légiférer) d'autre part. La place des stratégies politiques est à prendre en considération. La situation de gouvernement minoritaire rend encore plus impératives les négociations. Au sein du Yuan législatif, elles sont une plateforme permettant de résoudre les problèmes politiques :

« Les questions de nature politique doivent finalement être résolues selon une procédure politique. »³⁶⁸

Si les partis parviennent à un accord (et que ce dernier est signé), que les négociations aient été le fait du président du Yuan législatif ou des commissions, les parlementaires présents ne peuvent plus s'y opposer (article 72 paragraphe 2 de la « Loi sur les pouvoirs du Yuan législatif »). Il n'y a plus de possibilité de débat sur le texte (article 73). Il s'agit d'accélérer la procédure, mais cela affaiblit l'examen en deuxième lecture, et rend caduques les objections des autres parlementaires. Il n'y a pas de distinction entre petits et grands partis, ce qui conduit à des « critiques injustifiées », selon Ming-cheng Kuo, envers les partis importants³⁶⁹.

Si les partis ne parviennent pas à trouver un accord, il est possible dans le cas d'une loi importante d'émettre un « Ordre de mobilisation prioritaire », qui exige que les parlementaires soient présents le jour du vote pour se prononcer sur la loi. Un débat est possible, ainsi que des amendements. Si le texte est adopté, il passe alors en troisième lecture :

« Pour terminer la procédure, une fois tous (les articles) du texte de loi adoptés, la deuxième lecture est achevée, lors de la troisième lecture, l'adoption porte sur l'ensemble du texte. »³⁷⁰

Dans le cas d'une loi ordinaire, les partis peuvent poursuivre les négociations dans le temps imparti de la session parlementaire, mais s'il n'y a pas d'aboutissement, que le texte ne peut être adopté en troisième lecture, l'examen du texte est alors abandonné, ou reporté à la session suivante du Yuan législatif.

367 Kuo, "Lifayuan Dangtuan Xieshang Zhidu Zhi Zhengzhi Fenxi 立法院黨團協商制度之政治分析 (2000.5-2010.12) (Political Analysis of the Party Caucus Negotiation System in Legislative Yuan, (2000.5-2010.12)),” 25.

368 Ibid., 26–27.

369 Ibid., 31.

370 Ibid., 38.

Les limites de la procédure de négociation

Ming-cheng Kuo remarque qu'il existe de nombreux moyens pour un parti d'opposition de faire de l'obstruction, en multipliant les incidents de séance (parfois physiquement), les motions de procédure ou les amendements. Cela met en lumière les défauts de la procédure. Il relève les points suivants³⁷¹.

Le manque de transparence conduit à ce que le contenu des négociations ne soit ni transcrit ni rendu public, ce qui a conduit à des qualificatifs tels que « politique de cabinet secret », « gâchis d'intérêt » ou « boîte noire » (Huang et He, 2007). La préemption fait que l'examen des lois est la prérogative des Commissions, mais l'expérience a montré qu'elles manquaient d'efficacité. Il existe un phénomène d'enlèvement déguisé : sur quarante-trois négociations, trois à cinq personnes de petits partis ont le même pouvoir de décision que soixante-dix à quatre-vingt personnes, c'est-à-dire un pouvoir de veto. Cela a affaibli la qualité des discussions. Un groupe parlementaire peut être constitué à partir de cinq parlementaires (IV^e législature), puis huit (V^e législature), puis six (après janvier 2005) pour retomber à trois (VII^e législature), du fait de la volonté du PDP et du KMT de s'attirer les parlementaires indépendants. Il n'existe pas de disposition pour limiter les conflits d'intérêt : la Commission de discipline ne peut qu'émettre des recommandations, mais n'a pas de pouvoir de sanction. Il n'existe pas de limitation de la représentativité, ni de règles claires pour établir qui peut ou non participer aux discussions. La mise en place de la troisième lecture est difficile si les partis ne soutiennent pas l'exécutif, ou les partis peuvent changer l'ordre du jour, ou s'entendre pour accélérer la procédure, ce qui a une influence sur la qualité des lois.

De façon plus détaillée, Ming-cheng Kuo montre que les négociations souffrent d'un défaut de leadership : les lois ne peuvent être votées sans passer par les négociations, le seul moyen d'éviter les difficultés. Wang Jin-pyng a cherché à concilier les positions entre les partis pour faire voter les lois. Ses capacités de conciliation ont été déterminantes. A part lui, très peu de membres du Yuan législatif ont été réélus successivement, ce qui est une problématique quant à la capacité à bâtir un « tradition rationnelle profonde », et est dommageable vis-à-vis de l'efficacité des institutions :

« Cette recherche, se basant sur les théories traditionnelles du parlementarisme dans les pays démocratiques avancés, en particulier concernant l'alternance législative (...) décrit les lacunes dans la transmission de l'expérience du Yuan législatif, et son inefficacité à établir un système parlementaire. »³⁷²

Le recours aux négociations met en lumière l'absence de personnalités capables de résoudre les blocages législatifs.

371 Ibid., 38–40.

372 Ibid., 45.

Les négociations ne se déroulent pas forcément à l'intérieur du Yuan législatif, mais parfois dans des bureaux ou lors de réceptions. L'enregistrement des réunions n'était pas possible. Ming-cheng Kuo estime que cela influence la qualité du travail législatif, et renforce l'aspect secret des négociations. Taïwan ne peut être considéré de ce point de vue comme un pays satisfaisant aux exigences de la démocratie :

« De ce fait, 'Pour faire du bon travail, il faut d'abord de bons instruments', la rigidité structurelle et le caractère rudimentaire des processus parlementaires, ne reflètent en aucun cas les exigences requises pour que Taiwan puisse intégrer le groupe des pays développés et des démocraties matures. »³⁷³

Le manque de transparence est un des plus importants défis à surmonter :

« En raison des moyens modernes de communication et de diffusion des débats entre partis et de la facilité d'accès aux réunions, il est nécessaire d'édicter des règles pour mettre en place un système parlementaire complet, et ceci constitue actuellement un des plus grands dilemmes que doivent de toute urgence surmonter les négociations partisans. »³⁷⁴

Les règles qui concernent le fonctionnement des négociations sont dans « La loi de fonctionnement du Yuan législatif », mais en raison de leur caractère obscur, elles posent de nombreuses difficultés d'application (délai, procédure à suivre...). Il est difficile de comprendre le fonctionnement des négociations sur la seule base de ces règles. Du fait de ces imprécisions, les négociations sont organisées au cas par cas. L'absence de clarté des règles est un autre problème posé au processus de négociation³⁷⁵.

Leur transparence a cependant été améliorée. La « Loi de fonctionnement du Yuan législatif » a été modifiée le 25 avril 2008. L'article 70 impose désormais l'enregistrement des sessions de négociations lors de la procédure parlementaire et leur publication.

« 'Lorsque la conclusion des négociations est clairement différente du texte examiné en commission ou du projet de loi initial, les partis ou les parlementaires qui ont apporté des modifications doivent donner par écrit leurs articles et motivations législatives, les ajouter aux conclusions des négociations et les publier.'

Au final, puisque les partis s'attendent à une négociation sur chaque projet de loi, la pression va dans le sens de proposer le sien en dernier, ce n'est que pendant la deuxième session que les partis discutent, ce qui provoque la non-adoption de nombreux projets de loi, tandis que de nombreux

373 Ibid., 47.

374 Ibid.

375 Ibid., 42–48.

autres projets profitent de la confusion pour passer, ce que le présent texte estime être un point majeur sujet à amélioration. »³⁷⁶

Les gouvernements minoritaires n'ont pu se défaire du « cercle vicieux consistant à bloquer certaines lois, et en soutenir d'autres »³⁷⁷, le cadre de négociation ne permettant pas de trouver des solutions aux blocages.

A partir de 2004, l'opposition entre les deux camps a été plus virulente au Yuan législatif. Nous pouvons prendre quelques exemples qui montrent l'importance des négociations dans la politique taïwanaise. Le premier concerne la décision d'arrêter la construction de la quatrième centrale en 2000. Chen Shui-bian avait initialement essayé de faire adopter l'arrêt de la quatrième centrale durant la période du « gouvernement de tout le peuple » de Tang Fei, tout en négociant avec les leaders de l'opposition. Aucun accord ne put être trouvé. La nomination de Chang Chun-hsiung comme premier ministre ouvrit une période d'opposition frontale entre les deux camps. La décision n°520 des Grands Juges du Yuan judiciaire ne tranchait pas en faveur de l'arrêt ou de la poursuite de la construction de la centrale, mais renvoyait le gouvernement et le parlement à leurs discussions. Le 1^{er} février 2001, les discussions aboutirent à la reprise de la construction de la centrale³⁷⁸.

Pour Ming-cheng Kuo, les oppositions ont été fortes au Yuan législatif en raison de l'influence des échéances électorales (législatives de 2001 et présidentielle de 2004) et des intérêts centraux des partis :

« Au vu de la compétition entre les partis pour l'obtention d'avantages en termes de mise en place de politiques et des intérêts défendus par le noyau dur de chaque parti politique, les oppositions étaient violentes au Yuan législatif. »³⁷⁹

Le système politique ne permet pas la mise en œuvre de politiques convenables ni l'émergence de leaders, ce qui peut favoriser des tendances anti-démocratiques. Ming-cheng Kuo évoque même « le retour du spectre de la dictature »³⁸⁰, évoquant les conséquences néfastes pour Taïwan.

La « Loi sur le référendum » a été adoptée le 27 novembre 2003. L'opposition a fait échouer le réexamen de la loi sur le référendum. Cent dix-huit députés contre quatre-vingt quinze se sont prononcés pour le maintien du texte initial. Les négociations sur le texte ont duré quatre jours, du 15

376 Ibid., 48–52.

377 Ibid., 60.

378 Ibid., 70. Compte-rendu des discussions p. 70-75.

379 Ibid., 83.

380 Ibid., 94.

au 19 décembre. Lors de la seizième réunion, le PFP proposa que le texte soit examiné en séance plénière, afin de procéder au vote, malgré l'opposition du PDP. Les négociations se sont révélées une stratégie de gain de temps pour le camp pan-bleu³⁸¹.

La « Loi sur le référendum » est liée à celle de la question de l'indépendance/réunification, ce qui est à l'origine des difficultés. La loi est devenue un enjeu politique à partir du moment où le PDP a annoncé qu'un référendum se tiendrait au moment de la présidentielle de 2004. Des négociations entre les partis ont été entamées lorsque des versions modifiées de la loi proposées par l'exécutif ont été rejetées³⁸².

La loi a été dans les faits proposée par le député PDP Chai Trong-rong le 26 février 2002. Après la première lecture, l'examen de la loi en commission débute le 24 mars 2003. L'examen se poursuit jusqu'au 28 mai. Devant le blocage du camp pan-bleu, dont les députés ne participent pas aux travaux, le président TSU de la commission Chien-ming Chen renvoie l'ensemble du texte en séance. Le texte est à nouveau renvoyé en commission pour des questions de procédure. Le texte reste bloqué à ce stade, et ne peut être présenté en deuxième lecture.

En juillet 2003, des députés appellent à tenir une session extraordinaire pour examiner à la fois six projets de loi financières et la « Loi sur le référendum ». Elle se tiendra du 8 au 10 juillet, pour examiner les sept lois. Durant la session, les députés du camp pan-bleu s'opposent à une modification des lois référendaires en République de Chine, et veulent exclure l'organisation de référendums trois mois avant les élections. L'annonce par les Etats-Unis qu'ils ne soutiendront pas l'organisation d'un référendum à Taïwan conduit d'abord le PDP à envisager un retrait, mais le parti reprend les négociations avec le camp pan-bleu.

Chen Shui-bian annonce en septembre qu'il compte tenir un référendum sur une nouvelle Constitution en 2006. Le projet de loi référendaire est adopté en deuxième lecture, et après de nouvelles négociations, le projet de loi est discuté les 26 et 27 novembre 2003. Il est adopté en troisième lecture, mais cette loi se base sur les positions du camp pan-bleu :

« Tous les articles clés proposés par les KMT et le PFP ont été adoptés. »³⁸³

L'inclusion du référendum dit de « défense » est un élément important. Pour Ming-cheng Kuo, cela a permis au PDP de mettre en place une stratégie liant à la fois le référendum et l'élection de mars 2004, en organisant conjointement à cette dernière un référendum sur l'adhésion à l'ONU, ce qui s'est révélé gagnant.

381 Ibid., 87–89.

382 Ibid., 93–96.

383 Ibid., 104.

Néanmoins, la demande de révision de la loi le 12 décembre 2003 par le Yuan exécutif a été rejetée par cent dix-huit voix contre quatre-vingt quinze. Le PDP comptait à la fois sur une plus faible mobilisation des députés du camp pan-bleu et le soutien des partis indépendants pour réunir la majorité nécessaire au réexamen de la loi, la moitié des votants étant requise, mais le camp pan-bleu a soumis la demande au vote directement après son examen, faisant échouer cette stratégie³⁸⁴.

La caractère sensible de la loi référendaire explique l'opposition du camp pan-bleu, mais dans le contexte de l'élection présidentielle de 2004, les partis ont modifié leur position, afin de ne pas perdre le soutien des électeurs réformistes. La stratégie a été d'influer sur le texte pour qu'il corresponde aux désirs du camp pan-bleu. Le texte est limité dans son fonctionnement. Les parlementaires ont fait de l'obstruction lors de l'examen du texte :

« Mais cela se rapporte à l'attitude législative de ceux qui veulent empêcher le PDP de mettre en place ces réformes. »³⁸⁵

Pour Ming-cheng Kuo, les difficultés rencontrées par l'exécutif lors de l'examen de ce texte montrent qu'il reste des étapes à franchir pour que le fonctionnement des institutions soit considéré comme démocratique :

« Cela montre que si Taïwan a mis en place un système démocratique solide, en ce qui concerne un fonctionnement démocratique stable, il semble y avoir encore un long chemin à parcourir. »³⁸⁶

Le 2 juin 2004, le gouvernement a présenté deux lois sur les achats d'armement, mais en raison des désaccords entre les deux camps sur la question de la souveraineté, la loi est restée au stade du Comité des procédures pendant deux ans. Les achats d'armes seront inclus dans l'examen du budget, mais les sommes allouées seront limitées : seule l'acquisition de missiles anti-aériens sera conservée³⁸⁷. En décembre 2006, après négociations, la loi a été débattue, mais son examen n'a pas été achevé³⁸⁸.

L'opposition a pu bloquer de nombreux textes au stade du Comité des procédures. Le parti au pouvoir a essayé d'exercer une pression importante sur les parlementaires. Seule la négociation permettait de passer l'étape du Comité des procédures :

384 Ibid., 103–105.

385 Ibid., 108.

386 Ibid., 107–109.

387 China Times du 16 juin 2006.

388 Kuo, “*Lifayuan Dangtuan Xieshang Zhidu Zhi Zhengzhi Fenxi* 立法院黨團協商制度之政治分析 (2000.5-2010.12) (Political Analysis of the Party Caucus Negotiation System in Legislative Yuan, (2000.5-2010.12)),” 109–110.

« Sur des propositions de loi de faible importance, les négociations deviennent souvent un moyen de parvenir à un consensus, le fonctionnement des institutions atteint alors son degré le plus élevé. »³⁸⁹

Sur les propositions importantes, les désaccords étaient virulents, jusqu'à l'affrontement physique. La conséquence était de renvoyer une mauvaise image du parlement. Pour Ming-cheng Kuo, il n'y avait pas de stratégie permettant de dépasser le cadre des négociations :

« C'est pourquoi il apparaît que le modèle de négociation par petites coalitions au sein du parlement constitue l'unique modèle de recherche de solution faute de consensus ; dans ces conditions qui sont les plus fréquentes, le camp pan-bleu ne peut faire l'économie de chercher à former des coalitions stratégiques. »³⁹⁰

Il est possible d'avoir un mécanisme fiable de résolution des différends. Les négociations entre les partis au Yuan législatif permettent d'atténuer les oppositions et parvenir à des résultats. Ce mécanisme peut être amélioré à l'avenir :

« L'efficacité du système parcellaire de résolution étant limitée, contre les intérêts du fonctionnement des institutions, il semble que par rapport à des systèmes similaires il soit nécessaire d'apporter des améliorations. »³⁹¹

Les négociations remettent en cause la procédure législative et le fonctionnement du parlement. Elles ont pour effet de rendre peu clair le pouvoir d'examen des commissions, et portent un grand préjudice à leur fonctionnement.

L'affaiblissement des pouvoirs d'examen des commissions

Il existe deux procédures parlementaires : via l'ensemble des parlementaires, avec passage en commissions puis en deuxième et troisième lecture ; via une partie des parlementaires qui siègent dans les comités permanents. Les compromis sont plus faciles à obtenir dans la seconde procédure, car le nombre de parlementaires est plus restreint :

« Le nombre de participants étant faible, et chacun pouvant faire évoluer son avis, il est plus facile de parvenir à des compromis avec cette méthode raisonnée de discussion. »³⁹²

Pour Ming-cheng Kuo, même si le Yuan législatif se base sur la « procédure consensuelle », dans

389 Ibid., 118.

390 Ibid.

391 Ibid., 116–118.

392 Ibid., 156.

les faits il fonctionne selon la « procédure majoritaire » :

« La caractéristique du Yuan législatif est 'le parlementaire au centre', mais le fonctionnement est en réalité 'l'assemblée au centre'. »³⁹³

Le risque est de voir un parlement dominé par un parti et une procédure parlementaire peu efficace : « Si le parlement ne fait pas attention au travail spécialisé des parlementaires ordinaires à la répartition du travail entre commissions spécifiques et ordinaires, il pourrait y avoir très facilement un phénomène de polarisation autour des partis les plus forts. »³⁹⁴

Les rôles et les pouvoirs des commissions ne sont pas établis. Les garanties sont insuffisantes en matière électorale. Les partis sont moins intéressés par le travail en commission que par les questions de factions : leur pouvoir s'affaiblit. Il existe un affaiblissement du pouvoir des commissions³⁹⁵.

Plus les commissions sont spécialisées, plus elles sont efficaces, ce qui réduit le recours aux négociations entre les partis. Or, il n'y pas de spécialisation des commissions au Yuan législatif, ce qui conduit à une institutionnalisation des négociations. L'organisation des négociations est incomplète. Il s'agit de faire une distinction entre les niveaux des commissions et du parlement, et renforcer la responsabilité des commissions. Il est nécessaire de mettre en place une spécialisation, et l'enregistrement des débats³⁹⁶. Le processus législatif normal doit reprendre pour réduire le caractère secret et douteux des négociations. La question est affaire de volonté politique :

« Il y a un lien étroit avec le fait que chaque acteur politique ait à cœur d'agir. »³⁹⁷

Un effet négatif est que l'examen des lois en commission devient une simple formalité, tandis que tout se passe au niveau des négociations entre les partis :

« Au cours des années passées, le fait que nombre de projets de loi ont été adoptés à l'issue de discussions laborieuses entre les membres des commissions, puis rejetés au cours de négociations entre les partis politiques, pour faire ensuite l'objet de marchandages, a créé un climat délétère. De ce fait, l'examen des projets de loi en commission tourne de plus en plus souvent à un exercice formel. Lors des discussions portant sur les articles, on a fréquemment recours à un procédé selon lequel ceux-ci passent s'il n'y a pas de désaccord, ou sont transmis au parlement pour examen complémentaire en cas contraire. Les commissions ne préparent aucun argumentaire stratégique, ni

393 Ibid.

394 Ibid.

395 Ibid., 157.

396 Ibid.

397 Ibid., 158.

de leviers de discussion, faisant ainsi apparaître la vacuité de l'étape spécialisée d'examen des lois au sein des commissions. »³⁹⁸

Il existe un manque de confiance entre les partis. L'antagonisme au sein de l'opinion taïwanaise s'approfondit, renforcé par les médias proches des deux camps :

« Chaque parti influence les médias qui lui sont rattachés, modifiant les préférences des électeurs, ce qui fait perdre à chaque débat son objectivité, en ne regardant que ce qui sert son propre camp ; ces questions ne relevant que du rapport bleu-vert affaiblissent encore plus la base de confiance envers les partis. »³⁹⁹

La question de l'indépendance et de la réunification conduit à des débats violents entre les camps et des blocages. De 2000 à 2008, il y a eu un manque d'esprit et de culture démocratique, ce qui conduit à des blocages au Yuan législatif :

« A chaque élection les individus doivent approfondir leur rôle, et prolongent le processus de discussions au parlement, les acteurs politiques n'ont pas l'esprit ni le substrat démocratique, le processus de discussion au Yuan législatif apparaît irrationnel, les rapports entre les partis sont conflictuels. »⁴⁰⁰

Les médias ont contribué à approfondir ces différences, les partis prenant des positions dures pour attirer les médias :

« Comme les partis n'ont pas les mêmes positions et points de vue, les débats des principaux médias ne sont influencés presque que par des questions de support loyal ou faible, avec les médias qui exercent une pression sur les partis ; les discussions rationnelles sont de plus en plus faibles. »⁴⁰¹

398 Ibid.

399 Ibid.

400 Ibid., 159.

401 Ibid., 155–159.



Source : Ming-cheng Kuo

A travers ce schéma, Ming-cheng Kuo indique que les éléments politiques et juridiques se juxtaposent comme facteurs influençant les négociations. La place des clivages de la politique taïwanaise, telle la question de l'indépendance/réunification, expliquent la difficulté des négociations sur des lois comme le référendum ou les achats d'armes auprès des Etats-unis. La contrainte législative est importante, car dans la procédure d'examen des lois, les négociations sont prévues avant le passage en deuxième lecture, en cas de désaccords entre les partis sur la poursuite de l'examen. Les échéances électorales peuvent également rendre difficiles les négociations sur un projet de loi, un parti pouvant par exemple retarder à travers les négociations son adoption, comptant sur un éventuel changement de majorité.

Il n'est pas nécessaire de motiver l'ouverture des négociations (l'article 68 de la « Loi organique du Yuan législatif » précisant que celles-ci doivent avoir lieu en cas de désaccord entre les partis). Les négociations se retrouvent mêlées aux questions d'ordre privé, ou sont le résultat de batailles de

402 Ibid., 160.

procédure. Ming-cheng Kuo parle de phénomène de non-discernement, renvoyant une mauvaise image⁴⁰³.

Les négociations ne sont ni publiques, ni enregistrées, et la procédure n'est pas spécifiée. N'importe quelle modification de la loi est possible. Les travaux en commission ou les consensus précédents peuvent être remis à plat, ce qui entraîne un va-et-vient⁴⁰⁴. Les partis peuvent retirer leur signature, et remettre en cause les négociations. Si un consensus ne peut être trouvé en l'espace d'un mois, c'est au parlement de fixer un calendrier (article 71). On se retrouve face à un risque de « gel législatif »⁴⁰⁵, étant donné les imprécisions de ces règles :

« Est-ce la mise en œuvre d'une décision ? Ou bien un changement se basant sur les négociations ? Ou encore retarder la procédure (et poursuivre les négociations) ? »⁴⁰⁶

L'absence de cadre de négociation et de procédures claires retardent l'examen des lois. Un parti minoritaire peu à lui seul faire traîner l'adoption d'une loi importante. Il y a une relation entre les difficultés rencontrées lors de l'examen des lois et la proximité des élections lors de la période après l'alternance de 2000. Le revirement de position du PDP, qui le 14 février 2001 a concédé la reprise des travaux de la quatrième centrale, après avoir annoncé leur arrêt le 27 octobre, s'explique par l'éloignement des élections présidentielles de 2004.

Il en est de même si une loi concerne les bases politiques des partis. Un exemple en est la loi sur le référendum. Son adoption s'explique par des raisons idéologiques, mais aussi par la proximité des élections présidentielle et législative de 2004 :

« La 'Loi sur le référendum' ayant été adoptée en novembre 2003, beaucoup dans l'opposition avant les présidentielles 2004 se sont lancés sur le thème du référendum, d'un côté pour souligner que le parti au pouvoir n'oserait pas introduire un référendum sur l'indépendance de Taïwan, d'autre part pour restreindre (l'utilisation du) système du référendum et en montrer les limites, et signifier que les parlementaires ayant examiné la loi sur le référendum étaient contraints par les divisions partisans, pour atteindre leurs objectifs lors des grandes échéances électorales. »⁴⁰⁷

Les petits partis peuvent se servir des négociations dans une stratégie vis-à-vis des grands partis, puisque leur signature est requise pour acter les accords (article 33). Leur pouvoir d'influence est important. Ce rôle a été joué par les partis indépendants, comme la NPSU, notamment entre 2000 et 2008, lorsque l'opposition entre les deux camps rendait l'influence des autres partis déterminante.

403 Ibid., 161.

404 Ibid.

405 Ibid.

406 Ibid.

407 Ibid., 163.

L'auteur estime qu'il faut simplifier la procédure de négociation, en donnant plus de pouvoir au président du Yuan législatif, ou en permettant que la procédure se poursuive si un nombre suffisant de personnes tombent d'accord, ou de voter à bulletin secret, afin de rendre cette procédure plus efficace⁴⁰⁸.

« Nous estimons que la simplification ne permettrait aucunement un accord sur les négociations, au cours de la procédure d'examen des lois au parlement, tous les présidents ont le pouvoir de la diriger ; une simplification si elle atteint une majorité pourrait être adoptée aisément, tandis que par consensus le problème des groupes parlementaires minoritaires pourrait être réglé au cours des révisions par une discussion sur leur suspension, ou par un package, ce qui diminuerait les procédures sur des oppositions irrationnelles, et serait décidé lors des discussions. »⁴⁰⁹

Les trois chapitres précédents ont permis de décrire le système institutionnel et politique taïwanais. L'histoire constitutionnelle est liée à la situation particulière de l'île sur le plan international. Le cadre de la République de Chine a été maintenu, même si la Constitution actuelle ne s'applique plus qu'au seul territoire de Taïwan. Comme nous l'avons mentionné, il s'est agi durant toutes ces années, de taïwaniser les institutions, sous l'influence du parti au pouvoir, le KMT, qui y voyait un moyen de se maintenir aux affaires tout en renforçant sa légitimité, et la pression du PDP, qui voulait changer dans une large mesure l'organisation institutionnelle pour la conformer au contexte contemporain et local. Les sept séries d'articles additionnels montrent la difficulté de cette tâche, et la complexité des rapports de force entre les partis en présence. Toutes se placent dans le cadre institutionnel actuel, mais l'expérience des années 2000-2008 a montré que les concessions mutuelles étaient difficiles à obtenir, en particulier lorsque la législation concernait des questions sensibles comme l'économie et les finances ou la souveraineté, cette dernière faisant office de « ligne rouge » pour chacun des deux camps. Le caractère limité des négociations entre partis au Yuan législatif n'a pas permis de résoudre les blocages liés à l'adoption des projets de loi. Ayant posé ce cadre, nous nous intéressons dans la partie suivante au rôle des Grands Juges, en partant de la question de leur rôle dans les différends entre les pouvoirs. Si les Grands Juges n'ont pas permis de résoudre l'ensemble des litiges constitutionnels, leur intervention s'étend à d'autres domaines, comme la garantie des droits, où cette institution est notablement plus active. Nous introduirons également certains éléments de comparaison avec d'autres cours en France, en Allemagne, aux Etats-unis et au Japon.

408 Ibid., 165.

409 Ibid., 165–166.

Seconde partie : Le rôle des Grands Juges vis-à-vis des différends institutionnels

Dans cette seconde partie, nous allons examiner la manière dont les Grands Juges ont pu intervenir dans la résolution des blocages entre institutions. Le premier point que nous détaillons est l'organisation de cette institution. En tant que juridiction d'attribution, les prérogatives des Grands Juges sont détaillées dans plusieurs textes de lois, la principale étant la « Loi sur la procédure d'interprétation des Grands Juges du Yuan judiciaire ». Le deuxième point concerne l'ensemble des décisions prises par les Grands Juges en matière de différends institutionnels. Leur contenu nous permettra de comprendre la manière dont les Grands Juges se positionnent en cas de différends entre les institutions. D'ores et déjà, nous pouvons mettre en avant les limites de ce rôle, au regard du nombre très faible d'interprétations rendues concernant ces questions, par rapport à l'ensemble des interprétations rendues durant la période. Ces limites sont encore plus flagrantes si on se remet en mémoire le fait que les Grands Juges ont rendu plus d'interprétations depuis les vingt dernières années que durant les quarante autres années précédentes. Le dernier point offre une perspective plus large, à l'aide de comparaisons avec d'autres institutions, en regardant comment le rôle des Grands Juges dans les relations institutionnelles s'inscrit dans la continuité historique de la démocratisation de l'île.

Selon les termes d'Yves Mény et Yves Surel, les cours constitutionnelles font face à un défi :

« C'est là la grandeur et la difficulté du rôle des juges : avoir assez de pouvoir pour arrêter le pouvoir, sans usurper le pouvoir. »⁴¹⁰

Les Grands Juges à Taïwan, comme les cours constitutionnelles des autres pays, concilient ces impératifs contradictoires via leurs prérogatives, leur organisation et leurs procédures. Mais différents pays n'ont pas tous la même façon d'organiser le contrôle de constitutionnalité. De ce point de vue, il est utile de comparer la situation à Taïwan avec celle d'autres pays qui possèdent à la fois une cour constitutionnelle avec une tradition juridique établie et le respect des procédures de l'Etat de droit pour faire appliquer leurs décisions. Au-delà de l'organisation, en particulier la question des modalités de contrôle constitutionnel, c'est la question de l'attitude des Grands Juges sur les questions de différends institutionnels et de garantie des droits qui est mise en perspective dans cette partie. Les juges constitutionnels ont un rôle de « faiseur de lois », qui se retrouvent en conflit de légitimité avec les autres pouvoirs exécutif et législatif. Il s'agit de voir quelle est l'étendue de ce rôle, variable en fonction des pays.

Les comparaisons que nous effectuons avec les quatre cours constitutionnelles en France, en

410 Mény and Surel, *Politique Comparée Les Démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 436.

Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon, dans une perspective à la fois intégrative et différentielle, montrent que les Grands Juges se distinguent des autres cours sur le plan de la garantie des droits et de la résolution des différends institutionnels. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de prérogatives. Si des points communs peuvent être trouvés avec les autres cours, il est nécessaire d'insister sur la position particulière que les Grands Juges occupent.

L'expérience des années 2000-2008 l'a démontré les Grands Juges se placent en retrait des différends institutionnels, préférant les solutions procédurales à la substitution législative. Sur ce point, les Grands Juges se situent dans la continuité de la doctrine de Hans Kelsen (1881-1973), juriste autrichien qui a largement défini le rôle des cours constitutionnelles modernes. Mais les Grands Juges ont joué un rôle actif sur le plan de la garantie des droits, comme le montrent certaines de leurs décisions en matière de liberté fondamentale, de protection sociale ou de droits de l'Enfant, en privilégiant la protection des droits des citoyens, et en introduisant dans la législation taïwanaise, à travers leurs interprétations, des dispositions du droit international, en se référant expressément à des textes dont Taïwan n'est pas un Etat signataire.

Chapitre IV. L'organisation des Grands Juges du Yuan judiciaire

Les Grands Juges à Taïwan sont une institution qui présente à la fois les caractéristiques d'une cour suprême et ceux d'une cour constitutionnelle. En plus de son rôle de supervision, on peut, selon la typologie de Pasquale Pasquino⁴¹¹ qu'il rattache à différents pays européens, établir que les Grands Juges possèdent, à la suite des textes constitutionnels et législatifs qui régissent leur fonctionnement, les trois types de contrôle de constitutionnalité : la saisine parlementaire, que l'on trouve en France, le recours direct par des citoyens tel qu'il a cours en Allemagne et la question incidente ou préjudicielle par un juge en usage en Italie. Ce sont ces caractéristiques que nous allons détailler dans ce chapitre.

1. Le contrôle de constitutionnalité à Taïwan

Quels pouvoirs pour les Grands Juges ?

Tom Ginsburg pose comme hypothèse qu'une structure de partis politiques forts conduira à mettre en place une cour constitutionnelle faible, et réciproquement, une structure de partis politiques faibles permettra la mise en place d'une cour forte :

« Nous avons maintenant dessiné les contours d'une théorie examinant pourquoi le contrôle de constitutionnalité est adopté dans une constitution démocratique. Bien que le contrôle de constitutionnalité soit associé avec l'idée générale de respect de la loi, l'adoption d'une cour constitutionnelle peut refléter en grande partie les besoins d'assurance de ses fondateurs. Cette hypothèse implique un corolaire, que l'organisation particulière du contrôle de constitutionnalité reflète les réalités politiques locales. En particulier, nous prédisons que là où des parties dominantes contrôlent le processus d'élaboration constitutionnelle, nous devrions nous attendre à une forme faible, d'accès limité au contrôle de constitutionnalité. Lorsque les constitutions sont élaborées dans des conditions de blocage politique ou de partis dispersés, nous devrions nous attendre à un contrôle de constitutionnalité fort et accessible. »⁴¹²

Dans le cas de Taïwan, l'élément historique est à prendre en compte, car jusque dans les années 90, le contrôle de constitutionnalité a été limité par l'existence d'un parti-Etat, dirigé par le KMT, et la suspension de certains articles de la Constitution, avec les « Dispositions provisoires ». A partir des

411 Pasquino, "Le contrôle de constitutionnalité : généalogie et morphologie."

412 Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 33.

années 90, les Grands Juges du Yuan judiciaire ont vu leurs pouvoirs augmenter, relativement au rôle qu'ils ont joué dans la démocratisation de l'île. Le champ politique s'est également polarisé, avec l'apparition des deux camps vert et bleu. Le rapport de force est resté en faveur du camp pan-bleu tout au long du processus de démocratisation, mais le camp pan-vert a joué un rôle politique important. Le corolaire de l'hypothèse de Tom Ginsburg semble vérifié dans le cas de Taïwan, à savoir qu'un champ politique éclaté conduit à un contrôle de constitutionnalité aux prérogatives importantes :

« L'histoire des Grands Juges reflète la tension à laquelle toutes les cours font face dans leur rôle dual d'instruments du régime et d'acteurs politiques indépendants. A travers le mécanisme de nomination, le Conseil a été sous l'influence directe d'acteurs centraux du système politique de la République de Chine, à savoir les quatre présidents qui ont servi depuis 1947. Durant la longue période du contrôle autoritaire étroit, la marge du Conseil pour des décisions indépendantes a souffert en conséquence. Bien qu'il ait été sommé d'être actif au début des années 1950, le Conseil a souffert de l'ingérence des branches politique, et son rôle est devenu marginal pendant les deuxième et troisième mandats. Pendant les trois premiers mandats, le Conseil n'a déclaré une loi inconstitutionnelle qu'une seule fois, et sa décision avait alors été ignorée par les autorités. Tandis que la libéralisation se mettait en œuvre à partir de 1986-96, le Conseil est graduellement devenu de plus en plus actif et entreprenant. Le Conseil a commencé à se diriger vers un contrôle constitutionnel de haut-équilibre à travers une série d'étapes prudentes pour étendre sa juridiction et ses capacités d'application des décisions. »⁴¹³

L'étude des Grands Juges permet de saisir le rôle institutionnel d'un organe dont la fonction initiale est d'assurer le contrôle de constitutionnalité et la garantie des droits. C'est également l'occasion d'en comprendre les limites, à la fois fixées par le corpus juridique lui-même, et par l'attitude des Grands Juges.

Ces derniers ont non seulement joué un rôle important dans le processus de transition, mais sont également devenus un acteur du fonctionnement démocratique des institutions. Deux exemples peuvent l'illustrer :

-l'interprétation n°261 du 21 juin 1990 commande aux députés élus en 1948 de démissionner avant le 31 décembre 1991

-les Grands Juges ont déclaré inconstitutionnels certains amendements votés par l'Assemblée nationale (interprétation n°499 du 24 mars 2000), en l'occurrence l'allongement du terme des mandats des députés prévus initialement par la cinquième série d'articles de 1999

La première interprétation est importante du point de vue de la transition démocratique. En

413 Ibid., 124–125.

ordonnant légalement la démission des députés élus depuis 1948, les Grands Juges ouvrent à la fois la perspective d'élections législatives et le renouvellement du personnel politique dans un contexte pluraliste. Même si les élections de 1992 ont laissé au KMT le contrôle de la majorité du Yuan législatif, il n'en reste pas moins que ces élections marquent la fin de son monopole politique (il est vrai que des élections supplémentaires s'étaient tenues pendant la période autoritaire, mais le nombre de sièges concernés était réduit, et ces élections n'ont jamais été de nature à remettre en question le contrôle du parti sur le Yuan législatif).

La seconde interprétation questionne la place du juge constitutionnel dans le fonctionnement des institutions taïwanaises. Les interprétations rendues par une institution telle que les Grands Juges ne se limitent pas au seul champ juridique : elles ont également une portée législative (la dimension du « juge faiseur de lois »), et politique.

Dans cette perspective, l'étude du rôle de cette institution dans une situation de blocages institutionnels se révèle intéressante à un double point de vue : le premier est celui du fonctionnement de l'interprétation légale à Taïwan et de sa portée ; le second est de comprendre la place du pouvoir judiciaire dans la résolution des conflits entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Chien-liang Lee montre que la question de l'évolution du système de contrôle de constitutionnalité se limite à la législation actuelle, celle-ci étant figée depuis la septième révision constitutionnelle, qui impose la tenue d'un référendum populaire pour faire valider toute nouvelle réforme de la Constitution. Selon la théorie législative, c'est aux parlementaires de statuer eux-mêmes sur les contentieux constitutionnels. Mais selon la théorie de l'interprétation légale, ce rôle revient aux juges. Ces derniers ont dès lors un rôle de législateur, car il leur appartient de préciser les lois ou d'en créer de nouvelles lorsque la législation est insuffisante ou sujette à caution : il s'agit du « juge faiseur de lois » et du « développement progressif des lois ». La théorie de l'interprétation légale comprend ces deux aspects : création de normes et conformité au texte constitutionnel. Les Grands Juges du Yuan judiciaire ont de ce fait une double fonction : à la fois le pouvoir de « dire le dernier mot » en matière d'interprétation légale et posséder une « marge de manœuvre » relative en matière de création des normes⁴¹⁴.

Le rôle de la décision n°371

La décision n°371 du 20 janvier 1995 a énoncé le principe de la procédure du contrôle de constitutionnalité à la demande d'une juridiction. Les juges doivent demander aux Grands Juges de

414 Lee, "A Comparative Study of Judicial Review Procedure Types—The Option of Constitutional Procedure System in Reform of the Constitutional Review of Taiwan," 77–79.

vérifier la constitutionnalité des lois en cas de doute, et non décider par eux-mêmes s'il y a lieu d'effectuer un contrôle de constitutionnalité. Cette disposition se rapproche de l'article 100-1 de la « Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne »⁴¹⁵. La décision n°371 dit :

La Constitution est la plus haute autorité légale de l'Etat. Toute disposition qui contredit la Constitution doit être nulle et sans effet. Il revient aux Grands Juges du Yuan judiciaire d'interpréter si une disposition contredit la Constitution. L'assertion précédente apparaît évidente au titre des articles 171, 173 et 78, et de l'article 79, paragraphe 2, de la Constitution. De plus, l'article 80 de la Constitution montre clairement que les Juges doivent uniquement délibérer en accord avec la loi. Lors d'une délibération, le juge doit baser sa décision sur les dispositions qui ont déjà été promulguées et applicables en accord avec la procédure légale. Un juge n'a pas le pouvoir de tenir une disposition pour inconstitutionnelle, et ne doit pas refuser d'appliquer une disposition pour cette raison. Néanmoins, étant donné que l'autorité de la Constitution est supérieure à celles des autres dispositions, les juges ont l'obligation d'obéir à la Constitution avant tout autre disposition. Ainsi, lors d'une délibération où un juge, avec une confiance raisonnable, a émis un doute concernant le fait que la disposition applicable à la délibération est inconstitutionnelle, il doit certainement être autorisé à demander une interprétation concernant la constitutionnalité. Dans les cas ci-dessus, les juges de différents niveaux peuvent suspendre la procédure en cours sur la base que l'inconstitutionnalité d'une disposition est une question préalable. En même temps, ils doivent donner des raisons concrètes pour objectivement croire en l'inconstitutionnalité d'une disposition, et demander aux Grands Juges du Yuan judiciaire d'interpréter sa constitutionnalité. Les provisions de l'article 5, paragraphes 2 et 3 de la « Loi sur la procédure d'interprétation » qui ne sont pas en accord avec la décision ci-dessus ne doivent plus s'appliquer.

Les décisions n°585 et 599

Les décisions n°585 et 599 montrent que les Grands Juges sont fondés à émettre des injonctions⁴¹⁶. Il existe cependant un risque avec les injonctions que le pouvoir judiciaire interfère avec le pouvoir politique, remettant ainsi en cause la séparation des pouvoirs. Le rôle des juges est de se limiter à l'interprétation de la Constitution, non de contrôler la pertinence des décisions politiques, voire outrepasser leur rôle en prenant eux-mêmes des décisions. Pour Chien-liang Lee, c'est à la sagesse des juges qu'il faut s'en remettre :

415 Ibid., 104–105.

416 Ibid., 117.

« En tant qu'interprètes de la Constitution, les Grands Juges doivent être plus sages que le parlement. Mais c'est seulement en établissant une distinction entre 'négociation politique' et 'nécessité constitutionnelle' qu'ils se montrent plus sages que les parlementaires. Sous la structure constitutionnelle désordonnée de la direction politique et de ses fréquentes contradictions, la manière dont les juges pèsent les différentes positions et regardent les problèmes est un test de leur sagesse. Néanmoins, ces questions existent partout : elles peuvent être atténuées seulement si la suprématie et le pouvoir de contrainte de la Constitution sont pris au sérieux, et si la fonction d'un contrôle de constitutionnalité honnête existe encore. »⁴¹⁷

Les Grands Juges du Yuan judiciaire s'assurent via l'interprétation constitutionnelle que les décisions politiques restent conformes à la Constitution. Mais de ce fait les juges participent à l'élaboration de la loi :

« En interprétant des concepts constitutionnels abstraits et incertains, les Grands Juges élaborent et complètent la loi. Ainsi, les Grands Juges traitent de problèmes politiques dans certaines circonstances. »⁴¹⁸

Les Grands Juges ont le pouvoir de résoudre les conflits entre les organes constitutionnels, d'après les articles 78 et 79 de la Constitution⁴¹⁹. L'auteur reprend les conceptions d'Alfred Rinken concernant ce rôle exposées dans son article sur le Tribunal constitutionnel fédéral : encadrement législatif et constitutionnel ; exercice du pouvoir indépendant, impartial, passif et au cas-par-cas⁴²⁰.

Eléments concernant la doctrine de Kelsen dans Théorie pure du droit

Hans Kelsen précise clairement qu'une autorité doit pouvoir se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi. Cela peut être soit le législateur, soit un organe constitutionnel spécifique ; à défaut, c'est-à-dire dire lorsqu'il n'existe pas de dispositions spécifiques dans la Constitution, il est du ressort des tribunaux de se prononcer :

« Si la Constitution en venait à autoriser chacun de décider de cette question, une disposition liant les sujets et les organes de la loi pourrait à peine voir la lumière du jour. Afin d'éviter une telle situation, la Constitution doit autoriser un organe légal spécifique de décider de cette question. Si un seul organe législatif central existe, la décision concernant cette question légale par un organe législatif supérieur est exclue. Seul l'organe législatif existant lui-même, ou un organe différent -tel le tribunal qui doit appliquer la disposition, ou un tribunal spécial- peut être autorisé à décider de cette question de la constitutionnalité des dispositions. Si la Constitution ne contient aucune

417 Ibid., 118.

418 Ibid., 81.

419 Ibid.

420 Ibid., 82.

provision concernant la question de qui est autorisé à examiner la constitutionnalité des dispositions, alors les organes compétents pour appliquer les dispositions, c'est-à-dire, en particulier, les tribunaux, ont le pouvoir de mettre en œuvre cet examen. A partir du moment où ils sont autorisés à appliquer les dispositions, ils doivent déterminer si quelque chose dont le sens subjectif est d'être une disposition en a le sens objectif ; et cette chose n'en a le sens objectif que si elle se conforme à la Constitution. »⁴²¹

Kelsen établit une distinction entre l'examen de constitutionnalité effectué par les tribunaux de différents niveaux, et celui effectué par une cour spéciale. Dans le premier cas, les tribunaux ne peuvent restreindre l'application d'une disposition qu'ils jugeraient inconstitutionnelle qu'aux cas instruits par ces derniers ; la disposition resterait valide dans les autres cas. Dans le second cas, la cour a le pouvoir de suspendre la validité de la disposition, mais également de l'annuler⁴²².

En ce qui concerne les méthodes d'interprétation, il est à noter que Kelsen affirme qu'aucune méthode ne prime sur une autre. En particulier, l'interprétation de la loi peut conduire à différentes possibilités, dont l'une d'entre elles deviendra jurisprudence ; il n'y a pas de méthode permettant de donner une interprétation unique d'une loi :

« Il n'y a simplement aucune méthode (qui peut être caractérisée comme une méthode de droit positif), par laquelle une seule parmi les nombreuses significations d'une norme puisse obtenir la distinction d'être la seule 'correcte' -sous réserve, bien entendu, que plusieurs interprétations sont possibles. Malgré tous les efforts de la jurisprudence traditionnelle, il n'a pas été possible jusqu'à présent de résoudre de manière objectivement valide le conflit entre la volonté et l'expression en faveur de l'une ou de l'autre. Toutes les méthodes d'interprétation développées à ce jour mènent à un possible, mais pas nécessaire, résultat, mais jamais à un résultat qui est le seul correct. Du point de vue du droit positif, une méthode est aussi bonne qu'une autre -ne pas prendre en compte la formulation et adhérer à la volonté présumée du législateur ou s'en tenir strictement à la formulation et ne pas prêter attention à la volonté (généralement problématique) du législateur. »⁴²³

Thilo Tetzlaff rappelle que dans la doctrine de Kelsen l'interprétation constitutionnelle est du ressort d'une cour légalement établie, afin que les décisions puissent être exécutées. Tout un chacun serait fondé à contester la constitutionnalité des lois si un tel organe n'était pas installé. Une alternative cependant peut être l'existence de cours différentes fondées à statuer sur la constitutionnalité des lois, c'est-à-dire un système décentralisé d'interprétation constitutionnelle, la limite étant que les décisions rendues ne s'appliquent qu'aux cas examinés.

L'établissement d'un système centralisé d'interprétation constitutionnelle via une cour implique

421 Kelsen, *Pure Theory of Law*, 272–273.

422 Ibid., 273–274.

423 Ibid., 352.

qu'elle soit de même niveau hiérarchique que le parlement : une telle cour doit nécessairement avoir une autonomie budgétaire. Kelsen précise qu'une cour a pour objet de superviser le pouvoir législatif : elle doit être capable d'examiner tout acte parlementaire.

Dans la doctrine de Kelsen, l'importance d'une cour constitutionnelle vient de la suprématie de la constitution par rapport aux autres textes de lois :

« Comprenant la loi comme un système coercitif de normes, le principe de la suprématie de la Constitution doit être défendu et appliqué contre les effets d'institutions sous-constitutionnelles. Cette suprématie de la constitution repose sur la constitution en tant que texte auto-référent, un texte qui se déclare lui-même comme loi. Une constitution est la loi, même si certaines règles de droit tout à fait communes, comme la règle de la non-rétroactivité ou du changement selon la volonté du pouvoir, ne s'appliquent pas à elle. »⁴²⁴

C'est vis-à-vis de la constitution que les actes du parlement doivent être jugés :

« Avec le scepticisme lié au fait que cette limitation puisse être obtenue par la formulation du texte uniquement, tout vide juridique qui accorde que des limitations décidées auparavant puissent être brisées doit être revu institutionnellement. Ainsi, la constitution est le texte contre lequel toute loi ou autres actes du parlement doit être testé. »⁴²⁵

La cour constitutionnelle n'est pas un acteur politique, à la différence d'autres organes constitutionnels :

« Tout d'abord, la théorie de Kelsen arrive à nous fournir une idée des caractéristiques spéciales du type de loi utilisées en matière de contrôle de constitutionnalité. Cela est cohérent avec sa compréhension générale de la loi ; non en utilisant des différenciations formelles qui s'appliqueraient ailleurs, mais en les ciselant selon les besoins spéciaux d'une cour constitutionnelle. Cela a, deuxièmement, un effet parfois exagéré de laisser la constitution en dehors de la sphère politique, au sein de laquelle elle aurait sinon besoin de justifier ses interférences concernant certains types de loi par des raisons extra-légales. Finalement, si le formalisme possède un quelconque sens, il dépend des procédures, qui assurent que les normes sont produites selon des formes légales. »⁴²⁶

Thilo Tetzlaff revient sur la question des juges, leur mode de nomination et leurs compétences. Quel que soit le système retenu, celui-ci doit garantir leur indépendance vis-à-vis des acteurs politiques. Les juges doivent également être compétents en droit :

« A partir des remarques de Kelsen concernant la cour comme une institution qui requiert une impartialité totale, nous pouvons déduire qu'il y aurait des règles garantissant que les juges ne sont

424 Tetzlaff, "Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia," 88–94.

425 Ibid.

426 Ibid.

pas sujets à des spéculations sur leurs opinions politiques dès le départ. (...) Kelsen insiste sur le fait que les juges doivent avoir une compétence légale. Certaines cours constitutionnelles ont incorporé des nominations extra-légales, comme un moyen d'exprimer la suprématie populaire. Kelsen s'oppose à cela, car il considère l'expertise légale comme une compétence obligatoire pour être en mesure d'interpréter la constitution correctement. »⁴²⁷

L'existence d'une cour permet de donner une « armure » juridique au système politique⁴²⁸. Kelsen semblait craindre que l'inclusion des droits de l'Homme dans l'interprétation constitutionnelle amènerait une cour à interférer avec les acteurs politiques :

« Et il existe en effet une restriction remarquable au soutien de Kelsen envers une cour constitutionnelle ; bien qu'il suggère d'une part que le contrôle de constitutionnalité fasse partie de tout Etat qui se pose comme entité légale, il ne semble avoir que les questions de compétences et de système électoral en tête comme matière d'interprétation. Par opposition, il craint que l'interprétation sur les droits de l'Homme conduise une cour trop loin sur le plan politique. »⁴²⁹

Thilo Tetzlaff conteste cet argument ; si les droits de l'Homme sont inclus dans la constitution, ils doivent également servir de mesure pour statuer sur la constitutionnalité des lois :

« Cependant, une fois que les droits de l'Homme sont inclus dans la constitution, il s'ensuit qu'il doivent être utilisés comme référent pour le contrôle de constitutionnalité ; autrement ils ne seraient pas considérés comme des lois applicables de la même manière que les autres dispositions de la constitution, ce qui serait incohérent avec la doctrine de la structure hiérarchique des normes ; or cela laisserait les éléments relatifs au droits de l'Homme d'une constitution à d'autres juridictions. »⁴³⁰

Il va jusqu'à dire que le rejet par Kelsen de la question des droits de l'Homme n'est pas compatible avec le reste de sa théorie sur l'interprétation constitutionnelle :

« D'un côté Kelsen présente un mode d'emploi pour l'élaboration de cours constitutionnelles, comprenant les instruments de mesure, les institutions, et certains éléments sur la compétence des juges. Mais d'un autre côté il estime que d'autres éléments, tels que les procédures de nomination, ne sont pas déterminés par *Théorie pure du droit*. Kelsen exclue les droits de l'Homme comme question pour une cour constitutionnelle, ce qui, cependant, n'est pas compatible avec son cadre théorique. »⁴³¹

427 Ibid.

428 Ibid.

429 Ibid.

430 Ibid.

431 Ibid.

La doctrine de Kelsen et les Grands Juges

Les Grands Juges du Yuan judiciaire fonctionnent comme une cour constitutionnelle selon les critères de Kelsen, même si formellement ils sont inclus au sein du Yuan judiciaire, qui a un rôle de supervision de l'ensemble du système judiciaire :

« Bien que la Constitution taïwanaise crée les Grands Juges en tant que cour spéciale pour le contrôle de constitutionnalité, elle ne la sépare pas du Yuan judiciaire. Le Yuan judiciaire contrôle le budget et supervise non seulement les Grands Juges, mais aussi les autres cours. Un enchevêtrement similaire devient évident en la personne du président du Yuan judiciaire, qui est -depuis 1997- un des juges du Conseil. Avec cela en tête, la question de savoir si les Grands Juges peuvent être qualifiés d'organe constitutionnel primaire doit être répondue par la négative. Bien qu'ils soient indépendants en tant que cour dans les champs cités précédemment, ils ne sont pas autonomes, mais à la place peuvent être considérés comme membres du Yuan judiciaire. Dans une certaine mesure, c'est le résultat de la doctrine de Sun Yat-sen sur la séparation des pouvoirs, qui considère les Yuan et non les institutions comme unités. Néanmoins, cette construction, encore plus dans le modèle original avant 1997, limite l'indépendance du contrôle de constitutionnalité. Cela peut affecter leur fonction de garantie du caractère équitable des lois constitutionnelles dans la perspective de Kelsen. Néanmoins, dans le domaine substantiel du contrôle de constitutionnalité en tant que tel les Grands Juges garantissent l'indépendance de leurs interprétations. Il n'y a pas d'interférence directe d'autres pouvoirs dans l'interprétation actuelle de la Constitution. Toutefois, le concept d'interprétation place certaines contraintes sur le contrôle de constitutionnalité, par exemple, étant donné que l'interprétation se concentre sur le texte, les recherches factuelles semblent être exclues au départ. Néanmoins, le contrôle de constitutionnalité est en rapport avec l'application de la Constitution (article 4 de la 'Loi sur la procédure d'interprétation'), qui rend nécessaire les recherches factuelles. L'extension de la procédure de requête (article 5 I-2) a également augmenté l'intensité du contrôle de constitutionnalité. Bien qu'il n'y ait pas de saisine contre un jugement, les Grands Juges peuvent venir en conclusion d'une affaire. Globalement, les deux principaux critères d'une cour constitutionnelle selon Kelsen sont remplis.

Cela ne signifie pas que la procédure complète suive les règles d'une cour. En fait, la 'Loi sur la procédure d'interprétation' établit une différence entre les procédures relevant de la cour, par exemple en cas d'interdiction d'un parti politique (article 19), qui sont conduites selon une procédure plus formelle et transparente, et les interprétations, qui sont organisées plus séparément. Comme expliqué dans les premiers chapitres, ces contingences ne changent pas la construction d'une cour constitutionnelle. Kelsen recommande même certaines procédures spéciales en vue de s'assurer que le parlement et l'exécutif ne sont pas atteints. De ce fait, il existe une structure

fonctionnelle du contrôle de constitutionnalité selon Kelsen à Taïwan. »⁴³²

La place des Grands Juges du Yuan judiciaire a changé avec la démocratisation de l'île :

« Bien que le processus de transition démocratique à Taïwan soit en œuvre depuis les trois dernières décennies désormais, nous sommes toujours face à l'achèvement d'un système démocratique complètement institutionnalisé. Si on se concentre sur la branche judiciaire, une des particularités du système taïwanais devient évidente immédiatement : le système taïwanais non seulement consiste en une branche judiciaire et une branche gouvernementale (le ministère de la Justice), mais également inclus le Yuan judiciaire en tant que pouvoir spécial. Cette construction très particulière se base sur la théorie politique de Sun Yat-sen, dont il ne sera pas question ici. Toutefois, deux faits sont d'importance pratique. Le premier est que le Yuan judiciaire est construit en tant qu'organe de supervision. Le deuxième, les Grands Juges, qui ont le pouvoir d'interpréter la Constitution (articles 78, 79 et 171 de la Constitution) font partie du Yuan judiciaire. Je voudrais suggérer que cela à mener à une approche plus défensive et conservatrice de l'interprétation, car tandis qu'une cour est de même niveau que le législateur, un organe de supervision est de nature moins dynamique. Même la célèbre interprétation n°31, qui a eu de profonds effets en affaiblissant les développements démocratiques à Taïwan, peut être comprise de cette manière. Il faut admettre que les Grands Juges ont réussi à 'nettoyer le désordre constitutionnel' qu'ils avaient créé trente-cinq ans auparavant, mais en fin de compte ce fut un stimulus de modifier le rôle des Grands Juges en tant que cour constitutionnelle en 1992 et 1993. »⁴³³

L'évolution de l'organisation des Grands Juges

« En plus des caractéristiques mentionnées ci-dessus, le Conseil des Grands Juges suit le modèle centralisé (aussi appelé modèle 'autrichien', 'kelsenien' ou 'européen') d'interprétation constitutionnelle plutôt que le modèle décentralisé en vigueur aux Etats-Unis et au Japon. Le Conseil a été fondé en Chine en 1948 et s'est retiré avec le gouvernement de la République de Chine à Taïwan en 1949. Avant 2003, le Conseil était composé de dix-sept Grands Juges qui étaient nommées par le président avec l'accord du Yuan de contrôle (1948-1992) ou de l'Assemblée nationale (1992-2000), pour des mandats renouvelables de neuf ans. Les présidents du Yuan judiciaire présidaient les réunions du Conseil, même s'ils n'étaient pas Grands Juges à l'époque. Maintenant le nombre de Grands Juges est réduit à quinze, et le président et le vice-président du Yuan judiciaire doivent être des Grands Juges dans le même temps. A l'exception des huit Grands

432 Ibid., 97–98.

433 Ibid., 101.

Juges nommés en 2003 servant pour quatre ans, les Grands Juges sont nommées maintenant par le président avec l'accord du Yuan législatif, et servent pour des mandats non-renouvelables de huit ans. Comme la moitié des Grands Juges est renouvelée tous les quatre ans, théoriquement, chaque président a la possibilité de nommer sept ou huit Juges durant son mandat de quatre ans. »⁴³⁴

Les Grands Juges ne peuvent cumuler d'autres fonctions. Les critères de nomination sont socio-professionnels, soit avoir été membre de la magistrature, soit député, soit professeur de droit⁴³⁵. Les Grands Juges du Yuan judiciaire peuvent interpréter les décisions politiques, et s'assurer qu'elles restent dans les limites de la loi. Le problème se pose lorsqu'il n'y a pas de fondement juridique, c'est-à-dire de textes auxquels se référer : les Grands Juges du Yuan judiciaire sont à la fois producteur et substitut à la loi. Les Grands Juges du Yuan judiciaire ont un pouvoir d'auto-organisation. Ils participent à la résolution des conflits entre les institutions via leur pouvoir d'interprétation constitutionnelle, ce qui en fait un acteur des décisions de l'Etat. Etant un organe constitutionnel unique, les Grands Juges du Yuan judiciaire ont le pouvoir de formation procédurale, leurs décisions ne pouvant être remises en cause par un autre organe constitutionnel⁴³⁶.

2. Les bases juridiques : la « Loi sur la procédure d'interprétation des Grands Juges du Yuan judiciaire »

Initialement, avant sa révision en 1993, la « Loi sur la procédure d'interprétation des Grands Juges du Yuan judiciaire » (*Sifa yuan Dafaguan shenli anjian fa*) donnait aux Grands Juges des pouvoirs limités en matière de contrôle de constitutionnalité :

« Confronté à un choix inextricable, le Conseil a fait de son mieux pour trouver une solution médiane, considérant que les trois branches étaient équivalentes à un parlement. Le Yuan législatif a réagi en restreignant les pouvoirs du Conseil, à travers l'adoption de la 'Loi organique sur le Conseil des Grands Juges' (ci-après 'Loi organique'), qui est restée en vigueur jusqu'aux révisions de 1993. La loi organique restreignait le champ des interprétations du Conseil au 'texte de la Constitution', limitant les décisions de type avis large tels que celui qui venait d'être rendu. La 'Loi organique' a également établi le seuil pour rendre une interprétation constitutionnelle au niveau de celui

434 Garoupa, Grembi, and Lin, "Explaining Constitutional Review in New Democracies: The Case of Taiwan," 4–5.

435 Pen, *Zhonghuaminguo Zhengfu Yu Zhengzhi Fenlun* 中華民國政府與政治析論 (Analyse du gouvernement et de la politique en République de Chine), 183–185.

436 Lee, "A Comparative Study of Judicial Review Procedure Types—The Option of Constitutional Procedure System in Reform of the Constitutional Review of Taiwan," 81–82.

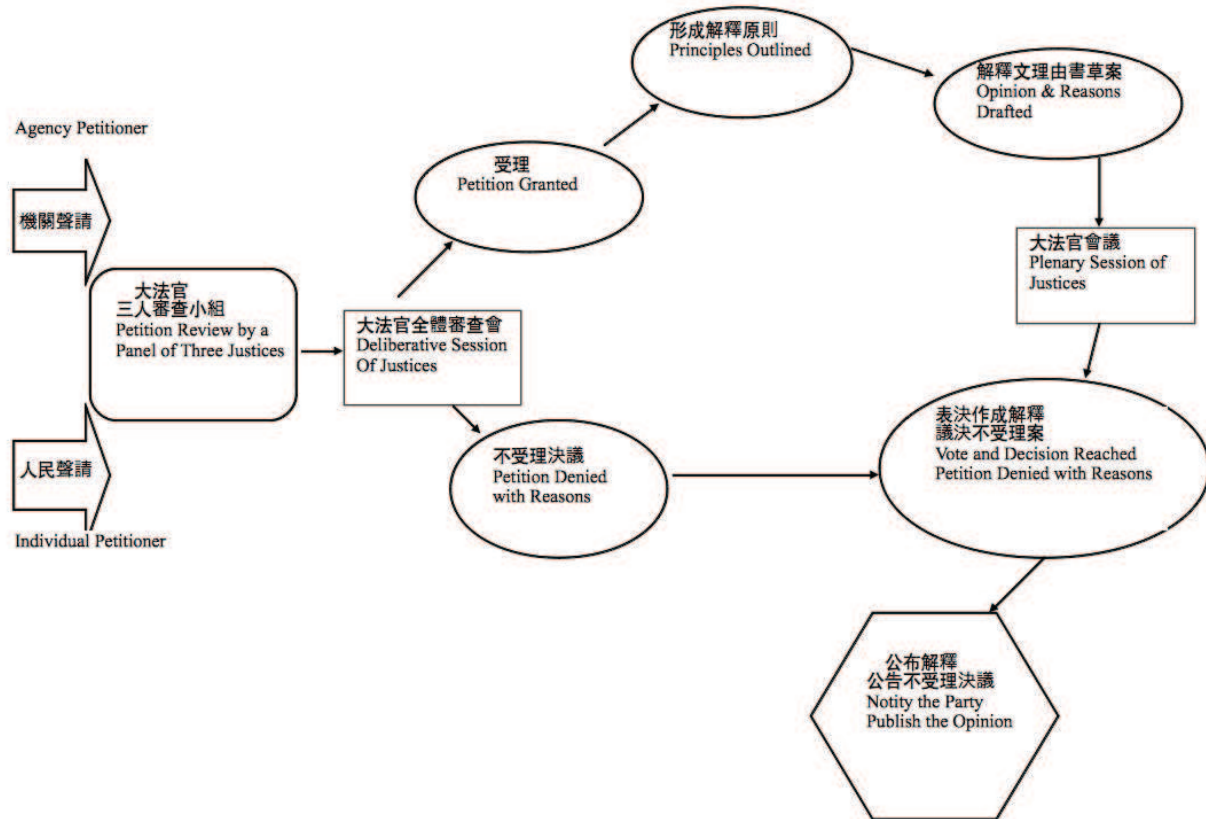
nécessaire pour l'unification des lois ordinaires. L'article 13, paragraphe 2, stipulait que seule une majorité simple des Grands Juges présents avec un quorum fixé à la moitié des membres pouvait décider d'une interprétation unifiée. Cela signifiait qu'un aussi petit nombre que cinq des dix-sept juges au total pouvait rendre une interprétation (il y avait un impératif informel de douze juges qui empêchait cette situation de se produire). Les interprétations constitutionnelles, en revanche, étaient autorisées avec la 'Loi organique' seulement lorsqu'elles étaient approuvées par les trois-quarts des juges présents. Avec dix-sept juges au total, treize constituaient le quorum et dix étaient dès lors requis pour procéder au vote. Parce que pas plus de seize juges ont siégé au même moment, cela signifie qu'un minimum de neuf juges aurait été nécessaire pour interpréter une loi, si le quorum était atteint à douze. »⁴³⁷

L'extension aux citoyens prévue par la révision de 1993 a été actée dans l'interprétation n°371 :

« Après la révision de la 'Loi organique' en 1993, l'interprétation n°371 du sixième Conseil en juin 1995 a grandement étendu l'accès des citoyens au contrôle de constitutionnalité, en levant les dispositions qui empêchaient les cours des niveaux inférieurs de référer les affaires auprès du Conseil. L'article 5 de la loi disait que la Cour suprême et la Cour administrative, au sommet de leurs hiérarchies judiciaires respectives, devaient ajourner les procédures et référer les questions constitutionnelles aux Grands Juges. Les dispositions étaient pensées comme les cours de niveau inférieur jugeant les affaires et la Cour suprême décidant du cas en appel, suspendant la procédure à ce point. Les Grands Juges ont étendu l'ajournement des procédures à toutes les cours de niveau inférieur et rendu nulles les dispositions incompatibles avec cette interprétation. En plus de donner plus de pouvoirs aux cours de niveau inférieur, cette interprétation a étendu l'accès des citoyens en donnant plus de possibilités pour des décisions des Grands Juges plus tôt dans la procédure judiciaire. »⁴³⁸

437 Gingsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 131–132.

438 Ibid., 138.



Source : Grands Juges du Yuan judiciaire

Ce schéma est valable dans le cas d'une interprétation constitutionnelle ou d'une unification des lois ; la procédure est différente lorsque les Grands Juges siègent en tant que Tribunal constitutionnel (inconstitutionnalité d'un parti politique). La première étape est l'examen de la requête par un comité de trois Grands Juges, qui décident ou non de poursuivre l'examen. Si la requête est rejetée, les motifs doivent être explicités. Si la requête est acceptée, un Grand Juge est chargé d'effectuer les recherches et de donner les principes sur lesquels se basera la future décision. Les Grands Juges délibèrent en séance plénière. L'interprétation est alors rendue, en incluant les avis conformes et divergents. Chaque partie concernée est notifiée directement. L'interprétation est publiée dans le Journal du Yuan judiciaire.

Cette procédure est spécifiée dans plusieurs textes, dont le plus important est la « Loi sur la procédure d'interprétation ». Le texte énonce les principes de fonctionnement de l'institution, ainsi

439 Site des Grands Juges du Yuan judiciaire: http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p02_01_02.asp

que les conditions dans lesquelles les Grands Juges peuvent être saisis et rendre une interprétation. Deux autres textes détaillent la procédure, mais ne sont pas des textes de lois. Il s'agit des « Directives sur l'examen de la constitution » (*Sifa yuan Dafaguan shenli anjian fa shixing xize*), établies par le Yuan judiciaire, et du « Règlement concernant les Tribunaux constitutionnels » (*Xianfa fating shenli guize*). Ces deux derniers textes ne seront pas abordés : dans le premier cas, afin de ne pas compliquer l'analyse en énumérant les dispositions précises concernant l'interprétation constitutionnelle (délais, organisation interne...) ; dans le second cas, car il s'agit d'un cas de figure particulier où les Grands Juges du Yuan judiciaire ont à se prononcer sur l'inconstitutionnalité d'un parti, cas de figure qui ne s'est jamais présenté. Chi-chie Lin établit bien la distinction entre ces différents textes, lorsqu'il parle de loi dans un cas et de règlements dans l'autre (ce dernier ne cite pas le règlement concernant les tribunaux constitutionnels)⁴⁴⁰.

Le texte de loi que nous allons présenter dans ses principales dispositions date du 15 février 1948, mais a été modifié le 3 février 1993. C'est cette version qui sert de base juridique à l'examen de constitutionnalité. Il comprend trente-cinq articles, répartis en quatre titres. L'article 1 instaure l'institution :

Le Grands Juges du Yuan judiciaire sont institués sur la base de l'article 6⁴⁴¹ de la 'Loi organique du Yuan judiciaire' (du 31 décembre 1947).

Concernant les principes généraux du fonctionnement des Grands Juges du Yuan judiciaire. L'article 2 insiste particulièrement sur le caractère collégial des décisions prises par ces derniers :

Les Grands Juges du Yuan judiciaire, de façon collégiale, examinent par consensus les interprétations constitutionnelles et l'interprétation unifiée des lois et des règlements ; ils forment également le Tribunal constitutionnel, qui examine par consensus la dissolution d'un parti en raison de son caractère inconstitutionnel.

L'essentiel du texte de loi est contenu dans le deuxième titre (articles 4 à 18), qui concerne l'interprétation constitutionnelle (à l'instar de Chi-chie Lin, nous négligeons le troisième titre

440 Lin, *Renshi Dafaguan Jieshi de Diyibenshu* 認識大法官解釋的第一本書 (*Le premier livre pour connaître les interprétations des Grands Juges*), 134.

441 L'article 6 stipule que : « La procédure d'interprétation constitutionnelle par les Grands Juges est du ressort de la loi. »

(articles 19 à 33), qui n'a jamais été mis en œuvre)⁴⁴².

L'article 8 indique les éléments que doivent contenir les requêtes faites auprès des Grands Juges du Yuan judiciaire pour qu'elles soient examinées, aussi bien dans le cadre d'une interprétation constitutionnelle que de l'unification des lois⁴⁴³ : Les requêtes doivent comprendre un objectif : le texte ou l'ensemble de textes législatifs (loi et décret) concernés par la demande, et les textes constitutionnels en rapport, ainsi que la nature de la contradiction entre ces ensembles de textes, ou leur caractère anticonstitutionnel. L'origine de la requête doit être précisée : dans le cadre d'un procès (ces dispositions sont précisées dans les articles 5 et 7), les articles de loi qui ont porté préjudice aux requérants, ou les droits constitutionnels qui n'ont pas été respectés. Les arguments soutenant la requête doivent être détaillés : il s'agit d'explicitier pourquoi le recours aux textes de loi est entré en violation avec les droits constitutionnels du requérant, ainsi que les numéros des textes visés.

Les demandes, qu'elles proviennent d'institutions ou de particuliers, sont d'abord examinées par un comité de trois personnes, qui décide si ces dernières sont recevables, selon l'article 10 :

Le Yuan judiciaire lorsqu'il reçoit une requête en inconstitutionnalité, doit d'abord désigner trois membres afin de l'examiner. Sauf si cette dernière n'est pas conforme à la présente loi, auquel cas les raisons doivent en être données, la requête en constitutionnalité doit être mise à l'ordre du jour. Un agenda concernant l'examen des requêtes comme stipulé dans le paragraphe précédent peut être imposé le cas échéant.

Une fois l'examen de la requête accepté, un Juge est désigné pour son examen, avant qu'une délibération n'ait lieu, selon l'article 11 :

Les juges doivent tenir une session pour délibérer et former les principes de base sur la manière d'interpréter la requête comme indiqué par le panel selon l'article 10 ci-dessus et désignent un Juge pour rédiger un document reprenant les opinions basées sur lesdits principes. Le document doit être distribué entre les Juges pour des discussions complètes et des délibérations avec vote.

442 Lin, *Renshi Dafaguan Jieshi de Diyibenshu* 認識大法官解釋的第一本書 (*Le premier livre pour connaître les interprétations des Grands Juges*), 135.

443 Ibid., 128–142.

La « Loi sur la procédure d'interprétation » dans son article 12 précise les modes selon lesquels les décisions peuvent être prises :

Lors des délibérations, les décisions peuvent être prises à main levée ou par émargement.

L'article 13 indique que les Grands Juges du Yuan judiciaire peuvent avoir recours à tous les textes législatifs et tous les moyens qu'ils estiment nécessaires pour procéder à l'examen de constitutionnalité :

Lorsqu'ils rendent une interprétation, les juges se réfèrent à tous les matériaux concernant l'adoption et les amendements à la Constitution, à l'histoire législative d'une disposition ou d'un règlement. Sur initiative du requérant ou sua ponte, les Juges peuvent demander aux requérants, aux parties pertinentes ou administrations de les informer. Les Juges peuvent mener leurs propres investigations. Des arguments oraux peuvent être entendus lors de sessions publiques, au besoin.

Dans ce cas, les procédures concernant les Grands Juges précisées ci-dessous s'appliquent ici mutatis mutandis.

Cet article est important car il implique que les Grands Juges ne sont pas limités par la législation taïwanaise, mais peuvent avoir recours à d'autres textes de lois. Les entretiens conduits avec des Grands Juges confirment cette pratique. La législation passée en revue est vaste, et dépasse largement le cadre de Taïwan. Les principales sources de la jurisprudence sont les interprétations rendues par les cours constitutionnelles situées en Europe, notamment en Allemagne et en France, aux Etats-Unis, au Japon et en Corée, ainsi que les décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'Homme. Une des raisons est que la pratique taïwanaise en matière d'interprétation constitutionnelle (dans le cadre du fonctionnement régulier des institutions) est récente, et la jurisprudence fait défaut. Le recours à des textes provenant d'autres juridictions est un moyen permettant de palier l'absence de cas de figures. Les juges eux-mêmes ont souvent un parcours les ayant conduits à faire une partie de leur cursus à l'étranger. Ceci explique l'abondance des références au droit allemand dans les interprétations par exemple⁴⁴⁴.

« De façon générale, on peut dire que plus que dans d'autres pays les juges sont entraînés à utiliser des méthodes comparatives lorsqu'ils interprètent la Constitution à Taïwan. cela peut donner l'impression que le conseil transplante simplement des doctrines étrangères. En fait, ces remarques

444 Entretiens avec Shin-min Chen et Yeong-chin Su.

comparatives mènent à des remarques très sophistiquées sur la manière dont cela s'intègre dans l'ordre constitutionnel de la République de Chine. »⁴⁴⁵

Une interprétation est rendue selon l'article 14 si elle atteint les deux-tiers des votants, sous réserve qu'au moins deux-tiers des membres soient présents dans le cadre d'une interprétation constitutionnelle, mais la moitié seulement des votants dans le cadre d'un règlement ou d'une ordonnance⁴⁴⁶ :

Lors des décisions, il est nécessaire que soient présentes deux-tiers du nombre total de Juges, et au sein des Juges présents, deux-tiers d'entre eux doivent être d'accord, pour que ces dernières soient adoptées. Cependant, la présence de la moitié des juges est requise pour déclarer un règlement ou une ordonnance inconstitutionnelle.

Le texte de loi prévoit à l'article 15 la fréquence des réunions⁴⁴⁷ :

Les Grands Juges se réunissent trois fois par semaine, une session extraordinaire pouvant être organisée au besoin.

Les interprétations sont publiées, avec les avis conformes et divergents, dans le Journal du Yuan judiciaire, et sont également notifiées directement aux requérants, selon l'article 17⁴⁴⁸ :

Les interprétations rendues par les Grands Juges doivent contenir le texte principal de l'avis et le raisonnement, ainsi que les opinions conformes ou divergentes, le cas échéant. Le texte doit être publié par les Grands Juges et distribué aux requérants et aux parties concernées.

Si l'interprétation nécessite qu'une administration agisse, il doit être précisé le type et les moyens.

Différents articles concernent les conditions dans lesquelles les requêtes peuvent être examinées, c'est-à-dire les cas pour lesquels les Grands Juges peuvent être saisis et les personnes ou organes constitutionnels à même de demander la saisine des Grands Juges.

445 Tetzlaff, "Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia," 99.

446 Cette disposition s'applique également lorsque les décisions portent sur l'unification des lois.

447 Lin, *Renshi Dafaguan Jieshi de Diyibenshu* 認識大法官解釋的第一本書 (*Le premier livre pour connaître les interprétations des Grands Juges*), 136–137.

448 Ibid., 137–138.

L'article 4 indique les cas dans lesquels les Grands Juges du Yuan judiciaire peuvent rendre une interprétation constitutionnelle, les Grands Juges se limitant à l'interprétation de la Constitution, et ne forment pas une juridiction supplémentaire de recours⁴⁴⁹ :

Les Grands Juges interprètent la Constitution dans les cas suivants :

1. les contradictions résultant de l'utilisation de la Constitution

2. le caractère constitutionnel des lois et règlements

3. le caractère constitutionnel des lois concernant les gouvernements locaux ainsi que les lois et règlements adoptés par ces derniers

Les dispositions précédentes s'appliquent dans les limites du texte constitutionnel.

Chi-chie Lin précise qu'il ne s'agit pas pour les Grands Juges de remettre en cause les décisions prises par les autorités administratives ou les institutions judiciaires⁴⁵⁰. L'article 5 limite les requérants aux institutions ou personnes suivantes dans le cadre d'une interprétation constitutionnelle (l'article 7 reprend en grande partie ces dispositions dans le cadre de l'unification des lois, la principale différence étant que la Cour suprême et le Cour administrative suprême ne peuvent formuler de requêtes en ce sens)⁴⁵¹ :

La saisine peut être effectuée dans les cas suivants :

1. lorsqu'une institution, dans l'exercice de ses fonctions et devoirs, a des doutes concernant la signification d'une disposition constitutionnelle ; ou, lorsqu'une institution a un différend avec une autre pour appliquer une disposition constitutionnelle ; ou, lorsqu'une institution a des questions sur la constitutionnalité d'une disposition ou d'un règlement

2. lorsqu'un individu, une entité légale ou un parti politique, dont les droits constitutionnels ont été enfreints et lorsque les compensations prévues par la loi ont toutes été épuisées, a des questions concernant la constitutionnalité des dispositions ou des règlements sur lesquels s'est basée une cour en dernier ressort dans son jugement définitif

3. lorsqu'un-tiers des députés ou plus ont des doutes sur la signification d'une disposition

449 Ibid., 143–144.

450 Ibid., 144.

451 Ibid., 144–146 et 146–150.

constitutionnelle régissant leurs fonctions et devoirs, ou questionnent la constitutionnalité d'une disposition, et ont de ce fait initié une pétitionne

Lorsque la Cour suprême ou la Cour administrative suprême estiment avec de bonnes raisons que la disposition en question devant elles est en conflit avec la Constitution, la cour doit ajourner la procédure sua ponte et demander aux Grands Juges une interprétation constitutionnelle.

Les requêtes qui n'entrent pas dans les cas de figure précédents seront rejetées en conséquence.

En résumé, trois groupes peuvent présenter des requêtes devant les Grands Juges. Tout d'abord, les administrations centrales ou locales, lorsque l'exercice de leurs pouvoirs ou l'application d'une loi ou d'un règlement est susceptible d'entrer en contradiction avec la Constitution. Lin Chi-chie indique que deux cas de figure sont prévus, le premier concernant une contradiction directe avec les textes, le deuxième un différent entre les autorités. Ensuite, les individus dans le cadre où une violation de leurs droits s'est produite lors d'un procès. Enfin, sur requête d'un tiers des députés.

La Cour suprême et la Cour administrative suprême peuvent également formuler des requêtes auprès des Grands Juges. Ces dernières sont tenues de suspendre la procédure si une telle requête venait à être formulée. Les décisions n°572, 590 et 592 ont précisé le cadre dans lequel ces requêtes pouvaient être formulées. Dans tous les autres cas de figures, les requêtes sont rejetées.

La « Loi sur la procédure d'interprétation » et la mise en œuvre d'un système combiné d'interprétation constitutionnelle

La « Loi sur la procédure d'interprétation » donne l'étendue du champ d'application de l'interprétation constitutionnelle à Taïwan. Avec cette loi, Taïwan a adopté un système combiné basé à la fois sur l'interprétation concrète et abstraite, *a priori* et *a posteriori*, mais également la possibilité pour les Grands Juges de dépasser le seul cadre de l'interprétation constitutionnelle et d'agir en tant qu'organe constitutionnel dans les conflits entre institutions de tous niveaux.

L'interprétation concrète des lois, c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure judiciaire le plus souvent, se base sur deux dispositions du texte de loi. L'article 4-2 indique que les Grands Juges peuvent se déterminer sur le caractère constitutionnel des lois et règlements. L'article 5-2 stipule quant à lui que les personnes sont à même dans le cadre d'une procédure de demander la saisine du juge constitutionnel. Le contrôle n'est cependant pas décentralisé. Même si le juge judiciaire doit effectuer la saisine des Grands Juges en cas de doute sur la constitutionnalité d'une disposition ou sur requête d'une partie impliquée dans un litige, il n'est pas à même d'interpréter lui-même la constitutionnalité d'une disposition qu'il doit appliquer, comme l'a précisé l'interprétation n°371. Ce

mode de fonctionnement est différent de ce qu'on retrouve aux Etats-Unis, où les juges judiciaires peuvent se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi, la Cour suprême n'intervenant qu'en dernier recours, mais se rapproche du cas allemand, où le Tribunal constitutionnel fédéral peut être saisi dans des conditions similaires, et du cas japonais. Une telle disposition n'existe pas en France, sauf en ce qui concerne la Question Préable de Constitutionnalité (applicable seulement au début de la procédure).

L'interprétation abstraite des lois se fonde sur deux articles. Le premier est l'article 4-2, encore une fois ; le second est l'article 5-3, qui permet aux députés de saisir les Grands Juges sur requête d'un tiers d'entre eux, soit soixante-quinze députés pour la période 2000-2008. Il faut préciser que le PDP et le KMT étaient, avec (pour le KMT) ou sans (pour le PDP) l'appui de leur camp, à même de réunir ce nombre, durant la période. Ce système existe avec des variantes dans les droits américain, allemand et français. Il est à noter qu'il s'agit de la majorité de la jurisprudence du droit constitutionnel français, ce qui est moins le cas en Allemagne, et peu fréquent aux Etats-Unis.

Même si la procédure n'a pas été mise en œuvre durant la période, les Grands Juges du Yuan judiciaire sont enfin amenés à se prononcer sur le rappel du président et du vice-président, à la suite des amendements constitutionnels. Cette procédure est à rapprocher de la procédure de *recall* en droit américain. La procédure de destitution existe également à Taïwan, mais elle n'implique pas les Grands Juges. Des dispositions similaires existent cependant dans d'autres droits, mais selon des critères variables.

Les attributions des Grands Juges

Il existe deux types de contentieux concernant le conflit entre organes constitutionnels : le conflit de compétence et le litige portant sur leurs droits et obligations respectifs⁴⁵². Taïwan se rapproche des dispositions qu'on peut trouver dans le droit allemand, bien que ce dernier prévoie un plus grand nombre d'organes ayant un droit de saisine (article 93-I-1 de la « Loi fondamentale »)⁴⁵³ : les autorités administratives, politiques ou les partis (article 5 de la « Loi sur la procédure d'interprétation »).

La décision n°499 des Grands Juges implique que l'interprétation peut également porter sur les révisions constitutionnelles⁴⁵⁴. Le recours à l'interprétation des Grands Juges peut être demandé soit

452 Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, 101–102.

453 Ibid., 101.

454 Pen, *Zhonghuaminguo Zhengfu Yu Zhengzhi Fenlun* 中華民國政府與政治析論 (Analyse du gouvernement et de la politique en République de Chine), 188–189.

par un fonctionnaire de niveau central ou local dans le cas où le texte constitutionnel apparaît contradictoire ou manquant avec l'exercice de ses fonctions, soit par un citoyen dans le cadre d'un procès s'il s'estime victime d'une violation de ses droits, soit par un-tiers des députés concernant une loi, soit par un magistrat qui doit appliquer un texte de loi depuis la décision n°590⁴⁵⁵.

Les Grands Juges forment un Tribunal constitutionnel en cas d'examen de l'inconstitutionnalité d'un parti politique ou de procédure de rappel⁴⁵⁶. L'examen de l'inconstitutionnalité des partis politiques par la cour constitutionnelle est une particularité taïwanaise, contrairement à ce qu'on trouve dans certains pays comme les Etats-unis⁴⁵⁷. Trois-quarts des Grands Juges doivent être réunis pour que les décisions du Tribunal constitutionnel soient valides⁴⁵⁸. Les décisions prises ont un effet immédiat, soit la dissolution du parti incriminé, soit la démission du président ou du vice-président⁴⁵⁹. Cette disposition se rapproche de ce qu'on trouve dans le droit allemand, introduite en 1949⁴⁶⁰. Aucun recours n'est possible concernant une décision prise par les Grands Juges. Les Grands Juges sont distincts des autres juridictions⁴⁶¹. Le Yuan judiciaire interprète la Constitution du point de vue de l'efficacité des lois, d'après la décision n°185⁴⁶².

Les différences entre les Grands Juges et les autres cours

Kuan Ou donne six différences fondamentales entre les Grands Juges et les autres cours⁴⁶³. La première concerne le mode de nomination : les Grands Juges sont nommés par le président, tandis que les autres juges le sont de façon administrative. Il existe ensuite des critères de nomination particuliers. Les Grands Juges ont par ailleurs le grade le plus élevé de la hiérarchie administrative. Ils sont chargés d'interpréter la Constitution, d'unifier l'interprétation des lois, de siéger au sein du

455 Ibid., 189.

456 Ibid., 190–192.

457 Kuan and Lin, *Zhonghua Minguo Xianfa Lun* 中華民國憲法論 (Etude de la Constitution de la République de Chine), 234.

458 Ibid.

459 Ibid., 234–235.

460 Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, 104.

461 Kuan and Lin, *Zhonghua Minguo Xianfa Lun* 中華民國憲法論 (Etude de la Constitution de la République de Chine), 235–237.

462 Lo, *Cong Wuquan Xianfa Yuanli Jianshi Lifaquan Yusuan Jueyi Zhi Hefaxing* 從五權憲法原理檢視立法權預算決議之合法性 (Examen de la légalité de l'adoption du budget par le parlement à partir du principe de la Constitution en cinq pouvoirs), 160.

463 Kuan and Lin, *Zhonghua Minguo Xianfa Lun* 中華民國憲法論 (Etude de la Constitution de la République de Chine), 236–237.

Tribunal constitutionnel (dissolution d'un parti) et de rappeler le président ou le vice-président ; les autres juges sont compétents en matières civile, pénale ou administrative, le principe d'indépendance de la justice leur garantissant une absence de restriction. Les Grands Juges sont nommés pour un terme limité de quatre ou huit ans ; les juges n'ont pas de termes limites. Enfin, les garanties accordées aux Grands Juges quant à leur irrévocabilité ou leur immunité ne le sont que pour la durée de leur mandat ; les autres juges bénéficient de ces garanties à vie.

Les changements dans les attributions des pouvoirs des Grands Juges

Tom Ginsburg reprend un certain nombre de changements intervenus dans l'attribution des pouvoirs des Grands Juges depuis 1993 :

« A la fois l'accès et la juridiction se sont étendues durant la période de démocratisation. Les amendements de 1993 à la 'Loi de procédure d'interprétation' ont étendus l'accès à tout groupe représentant un-tiers des membres du Yuan législatif qui peuvent soumettre une question au Conseil à propos de la législation en cours d'examen ou les dispositions constitutionnelles quant à leurs devoirs. Cela est susceptible d'avoir pour résultat une grande augmentation du rôle politique du Conseil étant donné que la législation en cours d'examen est amené par la minorité du parlement. Une autre révision procédurale en 1993 octroie aux Cour suprême et Cour administrative suprême le pouvoir explicite de mettre de côté les procédures en cours lorsqu'elles sont confrontées à une question d'interprétation constitutionnelle concernant un disposition ou un règlement.

Les amendements constitutionnels de 1992 ont permis aux Grands Juges de siéger en tant que Tribunal constitutionnel dans l'éventualité d'une procédure contre des partis politiques 'inconstitutionnels', définis comme ceux dont 'les buts ou activités mettent en danger l'existence de la République de Chine ou l'ordre constitutionnel libre et démocratique.' Le Tribunal constitutionnel a maintenant le pouvoir de dissoudre les partis inconstitutionnels. Ce pouvoir était dirigé de façon sous-entendue contre le PDP, particulièrement ses factions pro-indépendance, qui voulait faire disparaître le République de Chine et déclarer un nouvel Etat de Taïwan. Les amendements constitutionnels ont été vus comme un progrès dans le sens où ils retiraient la détermination du statut de parti politique inconstitutionnel au 'Comité d'examen des partis politiques' du Yuan exécutif, qui avait au mois de janvier décidé de punir le PDP pour ses velléités pro-indépendance. »⁴⁶⁴

464 Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 123–124.

3. Les Grands Juges et les autres cours constitutionnelles

Le cadre institutionnel taïwanais et les références juridiques fréquemment utilisées nous conduisent à nous intéresser aux cours constitutionnelles en France, en Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon. Ces différentes institutions représentent, avec d'autres, des sources de droit pour les juristes, en particulier lorsqu'il est difficile de trouver des cas similaires dans la jurisprudence taïwanaise. La présentation de ces institutions a pour objet de décrire leurs principales caractéristiques. La dernière chapitre s'intéressera à une comparaison du rôle institutionnel de ces différentes cours.

Le Conseil constitutionnel français

En France, le Conseil constitutionnel est qualifié de juridiction constitutionnelle par la CEDH, et est reconnu comme une autorité en matière judiciaire. C'est le résultat d'une évolution depuis les années 70, qui a élargi ses prérogatives. Il n'est pas au sommet de la hiérarchie judiciaire, mais existe *aux côtés* de la Cour de cassation (justice civile et pénale) et du Conseil d'Etat (justice administrative), sa jurisprudence faisant autorité⁴⁶⁵. Ses décisions n'incorporent pas les opinions contradictoires⁴⁶⁶.

Ses neuf membres sont nommés pour neuf ans renouvelables par tiers tous les trois ans, sans critères spécifiés dans la Constitution (contrairement à ce qu'on rencontre dans d'autres pays), pour un tiers par le président de la République, celui de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. Le président du Conseil constitutionnel est nommé par le président de la République. Ils sont inamovibles.

Le Conseil constitutionnel peut être saisi par les pouvoirs publics, ainsi que par les citoyens dans le cadre de la QPC (Question Prioritaire de Constitutionnalité), c'est-à-dire une question préjudicielle, mais ne dispose pas de pouvoir d'auto-saisine. Ses pouvoirs sont divisibles en deux catégories : le régulateur des pouvoirs publics, et le protecteur des droits et libertés.

Dans la première catégorie, le Conseil se prononce sur des contentieux subjectifs (régularité des consultations électorales et référendaires, sauf lors des élections européennes) et objectifs (contrôle de constitutionnalité des normes juridiques). Concernant les contentieux objectifs, le Conseil peut être saisi concernant une loi en attente de promulgation (voie d'action), ou sur une loi déjà promulguée si elle est modifiée par une nouvelle loi (voie d'exception). Il n'est pas compétent en

⁴⁶⁵ Gicquel and Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 733–734.

⁴⁶⁶ Mény and Surel, *Politique comparée Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 420.

matière de lois constitutionnelles et référendaires (lois de souveraineté), ni en matière de règlements et directives communautaires. Il se prononce sur la compatibilité des traités avec la Constitution, un avis négatif impliquant une révision de la Constitution préalablement à une ratification. Il possède également un pouvoir consultatif, en particulier en matière d'organisation, qui revient dans les faits à un avis conforme (compétence *codécritale*)⁴⁶⁷. Concernant le contrôle de constitutionnalité des actes politiques, les pouvoirs du Conseil constitutionnel sont limités :

« L a constitution française de 1958 se caractérise par un déséquilibre entre le parlement et l'exécutif. Alors que le parlement est soupçonné de vouloir excéder les compétences que lui a accordées la Constitution et est, pour cette raison, très largement soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, l'exécutif, spécialement le président de la République, est, au contraire, exempt de tout soupçon et donc soustrait à tout contrôle. »⁴⁶⁸

Il existe un contrôle a priori des lois pour mettre en œuvre cette surveillance du parlement par le Conseil constitutionnel. Le gouvernement peut également soulever l'irrecevabilité, s'il estime que le parlement excède son pouvoir (dans le cadre de l'article 38), le litige devant être tranché par le Conseil constitutionnel (article 41)⁴⁶⁹. Les autres actes parlementaires (actes des présidents ou des commissions) échappent à ce contrôle⁴⁷⁰.

A l'inverse, « le contrôle des actes de l'exécutif est à peu près inexistant. Cette absence de contrôle est due à ce que le président de la République est proclamé par la constitution de 1958 'gardien de la Constitution', ce qui est évidemment une monstruosité ! »⁴⁷¹

Aucun acte du président ne peut être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. Les seules exceptions étant que le gouvernement doit « demander au Conseil constitutionnel de constater le caractère réglementaire de certaines dispositions d'une loi formelle adoptées après 1958 et l'article 54 de la Constitution qui interdit de solliciter l'autorisation ou l'approbation d'un 'engagement international (qui) comporte une clause contraire à la Constitution' et permet à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel s'ils estiment qu'une clause est contraire à la Constitution. »⁴⁷²

Le Conseil d'Etat est en revanche compétent pour statuer sur des recours en excès de pouvoir du

467 Gicquel and Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 742–745.

468 Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, 210.

469 Ibid.

470 Ibid., 210–211.

471 Ibid., 211.

472 Ibid.

président ou du gouvernement, en particulier dans le cadre de l'article 16⁴⁷³.

Dans la seconde catégorie, il statue sur le respect des droits et libertés fondamentales, grâce à l'intégration au sein de la Constitution du préambule de cette dernière et des principes du droit international (22 janvier 1999)⁴⁷⁴.

Le Conseil constitutionnel français ne rentrait pas initialement dans cette catégorie de protecteur des libertés, étant chargé de veiller à la répartition des compétences entre les pouvoirs publics, mais il s'est peu à peu rapproché du modèle européen (du fait de l'extension du contrôle de constitutionnalité au préambule de la constitution en 1971), en particulier sous l'influence de certains de ses membres⁴⁷⁵.

Il a de ce fait élargi son rôle, via la jurisprudence, en devenant un garant des libertés :

« Bien qu'aucune modification institutionnelle ne soit intervenue pour changer cette situation de relative impuissance, le Conseil constitutionnel par sa seule jurisprudence a complètement bouleversé les rapports de force. (...) De contrôleur technique d'une sèche Constitution de quatre-vingt-douze articles, le Conseil est ainsi devenu le gardien d'un ensemble de droits et de valeurs dont le contenu, la signification et la portée doivent sans cesse être interprétés pour permettre le contrôle des politiques du législateur, en fait du gouvernement pour l'essentiel. Du même coup, l'activité du Conseil vise désormais moins à garantir des frontières et des procédures constitutionnelles qu'à énoncer la compatibilité de l'action gouvernementale avec les principes fondamentaux qu'exprime la Constitution de la République. Ce faisant, le Conseil détermine de plus en plus le contenu et les limites des décisions des autorités législatives, administratives et juridictionnelles sans bénéficier pour autant des pouvoirs supplémentaires pour en assurer le respect. »⁴⁷⁶

Sur le plan statistique, le Conseil constitutionnel, de 1958 à mars 2014, a rendu quatre mille six cent vingt-et-unes décisions. Mais dans ce total doit être distingué ce qui relève du contrôle de constitutionnalité, soit mille vingt-deux décisions, du contentieux électoral, soit trois mille cent soixante-et-unes décisions, auxquelles s'ajoutent différentes décisions d'autres types. La révision constitutionnelle de 1974, qui permet la saisine par les parlementaires, a conduit à une augmentation des décisions rendues. Les QPC représentent, depuis 2010, à elles seules trois cent trente cas, et par

473 Ibid., 211–212.

474 Gicquel and Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 745.

475 Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, 194–195. La décision de 1971 porte sur la liberté d'association.

476 Mény and Surel, *Politique Comparée Les Démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 411.

année trois à cinq fois plus que le nombre de décisions portant sur les lois ordinaires et organiques⁴⁷⁷. Cette tendance est commune à toutes les cours qui disposent des deux moyens abstraits et concrets de contrôle de constitutionnalité : le contrôle abstrait représente moins de cas que le contrôle concret, aussi bien en France qu'en Allemagne et à Taïwan⁴⁷⁸.

La question des méthodes d'interprétation en France est peu débattue, car la constitution n'a pas la même force symbolique : elle n'est en vigueur que lorsqu'il y a accord sur son contenu⁴⁷⁹. Michel Troper va jusqu'à considérer toute méthode d'interprétation comme idéologique :

« Elles servent à masquer le raisonnement décisoire et constituent en ce sens un paravent qui s'exprime dans la motivation de la décision de justice. »⁴⁸⁰

De manière générale, les méthodes françaises restent marquées par l'école de l'exégèse, l'interprétation ne venant qu'en appoint du texte, et tout pouvoir créateur leur est dénié⁴⁸¹ :

« La faiblesse de la doctrine française semble moins tenir à sa croyance que tout problème constitutionnel trouverait sa réponse nécessairement dans une disposition de la constitution écrite qu'à son absence de réflexion sur les fonctions de la constitution. »⁴⁸²

Le Tribunal constitutionnel fédéral allemand

La Tribunal constitutionnel fédéral (Bundesverfassungsgericht) possède les pouvoirs d'une véritable cour suprême, qui peut à la fois interpréter et créer⁴⁸³.

La Cour de Karlsruhe, établie par la loi du 12 mars 1951, se compose de seize membres, élus pour douze ans pour moitié par le Bundestag et le Bundesrat, à la majorité des deux-tiers, selon des critères socio-professionnels : six membres parmi les juges fédéraux, et dix parmi les personnes ayant les compétences pour intégrer la magistrature. Il est composé de deux chambres appelées sénats de huit membres chacune, trois d'entre eux devant appartenir à l'un des cinq tribunaux

477 Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-44/bilan-statistique-au-31-mars-2014.141612.html>

478 Le contrôle abstrait en tant que tel est réduit en droit constitutionnel américain, et l'est encore plus au Japon ; à l'inverse, c'est en France que le contrôle concret est juridiquement le plus limité.

479 Ibid., 310.

480 Ibid., 311.

481 Ibid., 313.

482 Ibid., 313–314.

483 Gicquel and Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 329.

suprêmes (Cour de cassation, Tribunal administratif fédéral, Cour fédérale des impôts, Tribunal fédéral du travail, Cour fédérale d'arbitrage en matière sociale). Ils sont irrévocables. Ses compétences peuvent être regroupées en trois catégories : la défense de l'ordre constitutionnel, la répartition des compétences et la défense du principe de constitutionnalité.

La Cour se prononce sur la question du recours constitutionnel, qui regroupe les contentieux entre les citoyens et les pouvoirs publics, concernant tout acte législatif, administratif ou judiciaire, s'il y a violation des droits inscrits dans la « Loi fondamentale ». Elle statue sur l'interprétation de la Constitution, en particulier en cas de litiges entre les pouvoirs publics. La Cour statue sur la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Länder, ou au sein des pouvoirs publics, à la mise en accusation du président fédéral, la déchéance des droits fondamentaux et l'interdiction des partis politiques, ainsi que les conflits entre les organes constitutionnels⁴⁸⁴. Lors des procès devant une juridiction, la Cour peut être amenée à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi (voie d'exception). Elle peut également être saisie par les pouvoirs publics (gouvernement fédéral, local ou Bundesrat) pour examiner la constitutionnalité d'une loi, ou par les citoyens s'ils se basent sur une violation de leurs droits (voie d'action). Jean et Jean-Eric Gicquel notent que ce dernier type de contrôle, qui représente la majorité des cas en France, est relativement rare en Allemagne (de l'ordre de trois saisines par an)⁴⁸⁵. La Cour, via les injonctions adressées au Bundesrat, est intervenue activement en matière de législation, s'opposant à des textes adoptés par les parlementaires. Elle joue un rôle de contre-législateur.

Les décisions du Tribunal sont prises après avoir reçu les arguments écrits et oraux des partis présentes, ainsi que de toute personne que le Tribunal aurait jugé utile de convoquer. Les décisions incluent les opinions contradictoires⁴⁸⁶.

Le recours constitutionnel est la saisine par un particulier du Tribunal fédéral si ce dernier s'« estime lésé par les pouvoirs publics dans un de ses droits fondamentaux » (art. 93-1, al. 4a de la « Loi Fondamentale ») :

« Le Tribunal constitutionnel fédéral apparaît ainsi comme un juge de ressort ultime à qui il appartient d'imposer à l'ensemble des juridictions une jurisprudence conforme à son interprétation des règles constitutionnelles dans tous les domaines du droit. »⁴⁸⁷

Le contrôle de constitutionnalité peut s'exercer *a priori* sur requête d'un tiers des députés du

484 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 685.

485 Gicquel and Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 330–331.

486 Mény and Surel, *Politique Comparée Les Démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 421–422.

487 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 685.

Bundestag, du gouvernement fédéral ou ceux des Länder. Le contrôle *a posteriori* comprend le contrôle abstrait, qui tend à chercher la confirmation de la validité d'une loi (et contraindre l'Etat fédéral à appliquer une loi), et le contrôle concret, sur renvoi des tribunaux, lorsque l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée, et que le tribunal décide de renvoyer devant le Tribunal constitutionnel fédéral. L'examen par le Tribunal constitutionnel fédéral ne se limite pas à la requête du tribunal, mais peut s'étendre à l'ensemble du texte contesté. Le recours constitutionnel est possible dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, tandis qu'un requérant doit épuiser toutes les voies de recours ordinaires avant de recourir au recours constitutionnel si le préjudice provient de l'application d'une loi⁴⁸⁸. Annuellement, près de trois mille recours, pour une centaine de décisions, sont formés par des requérants individuels⁴⁸⁹.

Le contrôle de la constitutionnalité des actes politiques par le Tribunal constitutionnel fédéral est large :

« La Loi fondamentale de 1949 a prévu que la Tribunal constitutionnel fédéral puisse être saisi de pratiquement tous les litiges susceptibles d'opposer deux acteurs de la vie politique, ce que les juristes allemands appellent depuis la fameuse constitution mort-née de 1840 les 'litiges entre organes'. »⁴⁹⁰

Ces dispositions sont détaillées dans l'article 93-I-1 de la Loi fondamentale, qui concerne tous les organes fédéraux : le président fédéral, le Bundestag, le Bundesrat, le gouvernement fédéral, mais aussi chaque député, ministre, commissions, groupes et partis politiques⁴⁹¹. Le Tribunal ne peut en revanche statuer que sur la conformité ou la non-conformité, sans disposer de pouvoirs d'annulation ou d'injonction⁴⁹².

Trois juges déterminent la recevabilité des requêtes. Les lois déclarées inconstitutionnelles sont frappées de nullité. Les lois sont rétroactivement annulées, mais le plus souvent, le Tribunal constitutionnel fédéral déclare seulement l'inconstitutionnalité de la loi, mais sans prononcer sa nullité, afin de laisser au législateur le temps de mettre en conformité la loi en question⁴⁹³.

Le Tribunal constitutionnel fédéral accorde une place importante aux écrits universitaires, ce qui montre la place de la doctrine et des commentaires :

488 Ibid., 685–686.

489 Mény and Surel, *Politique comparée Les Démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 412.

490 Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, 212.

491 Ibid.

492 Ibid.

493 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 687.

« La question de l'interprétation constitutionnelle est prise au sérieux et, même si le pouvoir créateur du juge est reconnu et admis, cela ne signifie pas que la doctrine allemande dans son ensemble accepte des transformations notables de la constitution via l'interprétation. »⁴⁹⁴

Les méthodes proposées par Savigny occupent une place importante : grammaticale, logique, historique et systématique⁴⁹⁵. La méthode systématique est particulièrement employée, car les textes sont interprétés les uns par rapport aux autres, et non pris séparément. La décision du 23 octobre 1951 est là pour rappeler l'intérêt de cette méthode. Celle-ci commence par :

*Une disposition particulière de la Constitution ne peut pas être considérée isolément, ni interprétée uniquement à partir d'elle-même. Elle forme un contexte de sens, avec les autres dispositions de la Constitution, qui représente une unité interne.*⁴⁹⁶

La Cour suprême américaine

Les neuf membres de la Cour suprême américaine (Supreme Court) sont nommés à vie par le président des Etats-Unis, leur nomination devant être confirmée par le Sénat. Cette procédure est en usage depuis 1869. Il est arrivé dans la période récente que le Sénat refuse des nominations ou contraigne le président à retirer des candidatures⁴⁹⁷.

La Cour suprême possède une compétence de droit commun. Elle se prononce sur la recevabilité de la requête et sur le fond de cette dernière. Elle ne se limite pas à la seule interprétation de la Constitution, mais a le droit d'examiner n'importe quelle requête, même si en pratique elle se limite aux questions fédérales importantes. Elle remplit également le rôle de Cour de cassation, à la différence qu'elle se prononce à la fois sur la procédure et le fond de l'affaire (juge du fait et du droit), et peut choisir les requêtes qu'elle examine, selon leur importance. Sa compétence comprend enfin le fédéralisme (répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats, et examen des arrêts des cours d'Etat) et le contrôle de constitutionnalité⁴⁹⁸. Le gouvernement américain a recours aux interprétations de la Cour suprême sur la constitutionnalité des lois afin d'éviter que ne soit éventuellement opposée une exception d'inconstitutionnalité⁴⁹⁹.

494 Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, 306.

495 Ibid.

496 Ibid., 307.

497 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 342.

498 Gicquel and Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 290–291.

499 Ibid., 292.

Même s'il n'existe pas de dispositions relatives au contrôle de constitutionnalité des lois fédérales dans la Constitution américaine, c'est la Cour suprême, instituée comme pouvoir judiciaire par cette dernière, qui exerce ce contrôle⁵⁰⁰.

Du fait de la structure fédérale, chaque Etat possède son organisation judiciaire, avec ses tribunaux de district et d'appels (ces derniers recouvrent souvent plusieurs Etats). La Cour suprême est au sommet de la hiérarchie judiciaire fédérale, et « est essentiellement une juridiction d'appel, le plus souvent de dernier appel, qui juge des recours formés contre les décisions des cours d'appel fédérales et des juridictions supérieures des Etats. »⁵⁰¹ L'inamovibilité des juges est totale, aussi longtemps qu'ils font preuve d'un comportement honorable : ils peuvent cependant être démis via un *impeachment*⁵⁰².

La Cour suprême peut se prononcer sur les décisions rendues par les Cours suprêmes des Etats. « Ce recours est toujours possible lorsque la Cour d'un Etat a prononcé l'inconstitutionnalité d'une loi fédérale ou validé une loi de l'Etat arguée de contradiction avec le droit fédéral par le gouvernement des Etats-unis. Dans les autres hypothèses, le recours est également possible dès lors que la Cour suprême accepte de l'accueillir. Compétente en premier ressort dans quelques cas limités, elle est essentiellement juge d'appel (sauf si le Congrès en décidait autrement), mais elle reste, à ce niveau, libre d'examiner les litiges qui lui sont soumis. »⁵⁰³

La procédure généralement veut que la Cour suprême ordonne à une juridiction de lui remettre une cause, sur requête d'une partie : c'est le *writ of certiorari*, la Cour suprême ayant le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de rejeter les requêtes⁵⁰⁴. La refus est du ressort de quatre juges, depuis une règle adoptée en 1925, sans nécessairement motiver les raisons, mais six d'entre eux doivent être d'accord pour examiner une affaire, qui peut néanmoins être rejetée à ce stade. Un partage des votes aboutit à un rejet⁵⁰⁵. Trois décisions peuvent être prises : confirmation du jugement, infirmation, ou renvoi devant un tribunal⁵⁰⁶. Les arrêts de la Cour suprême sont de principe, une autre décision donnant des directives pour les mettre en application. Les opinions divergentes sont publiées⁵⁰⁷.

500 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 339–340.

501 Ibid., 340.

502 Ibid., 341.

503 Ibid., 343.

504 Ibid.

505 Ibid., 344.

506 Ibid.

507 Ibid.

L' « originalisme » se restreint à une interprétation au plus près du texte, suivant l'esprit des Pères fondateurs. Il s'agit d'une interprétation restrictive :

« Cette interprétation fixiste de la constitution commande de ne rien changer sous peine de dénaturation. En particulier, il s'agit de mettre certains droits à l'abri des atteintes que les générations futures pourraient leur faire subir. »⁵⁰⁸

Ce type d'interprétation connaît néanmoins des limites, notamment sur la définition à apporter à la notion de tradition :

« Dans l'hypothèse où la signification originelle du texte ne peut être clairement identifiée, il appartient aux juges de s'auto-limiter et de laisser le législateur trouver la solution. »⁵⁰⁹

Le courant « non-originaliste » à l'origine de nombreuses décisions progressistes sur les questions de ségrégation et d'avortement dans les années 60 et 70, ne se limite pas aux seules dispositions écrites du texte :

« Les 'non-originalistes' sont plutôt favorables à cette utilisation puisqu'ils conçoivent la constitution comme un ensemble de principes non écrits qui permettent de transcender les dispositions écrites en vue d'actualiser la constitution en fonction des valeurs contemporaines ou des valeurs personnelles des interprètes (et donc des juges). »⁵¹⁰

Les tenants de ce courant ont une vision dynamique du texte constitutionnel. Mais là-encore il n'y a pas d'unicité en leur sein :

« Les libéraux constituent sans doute un ensemble peu homogène avec des positions nuancées et personnalisées, mais ils sont en général attachés à la notion de 'constitution vivante', c'est-à-dire l'idée que les juges peuvent par leur interprétation actualiser la constitution et ainsi répondre aux besoins actuels de la société. »⁵¹¹

En réaction à l'activisme conservateur de la Cour suprême dans les années 90 et 2000, s'est développé le courant du constitutionnalisme populaire :

« Cette réaction dans ses accents les plus radicaux est favorable à l'abolition pure et simple du pouvoir de *judicial review* tandis que, dans sa version plus modérée, ses tenants réclament l'élimination de la suprématie du pouvoir judiciaire. »⁵¹²

508 Ponthoreau, Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s), 301.

509 Ibid.

510 Ibid., 302.

511 Ibid., 303.

512 Ibid., 303–304.

Les méthodes américaines ne sont pas formalistes, mais ont pour objet les conséquences des interprétations :

« En définitive, les deux grands courants interprétatifs examinés s'attachent plus aux résultats de l'interprétation constitutionnelle (pour les 'originalistes', s'en tenir aux interprétations établies et pour les 'non-originalistes', promouvoir une interprétation évolutive) qu'aux méthodes pour y parvenir. »⁵¹³

Le Tribunal suprême japonais

Les quatorze juges du Tribunal suprême (*Saikō saibansho*) sont nommés par le gouvernement, le président étant lui désigné par le gouvernement et nommé par l'empereur (article 79 de la Constitution japonaise). Ces derniers doivent avoir une expérience dans le domaine juridique, aussi bien en tant que magistrat ou avocat que juriste⁵¹⁴. Il n'y a pas de mécanisme de confirmation ou de rejet par le pouvoir législatif, mais la composition du Tribunal doit être ratifiée par le peuple au moment des élections législatives, et il existe une procédure de rappel des juges tous les dix ans au cours de leur mandat⁵¹⁵. Le pouvoir exécutif a un contrôle presque entier sur la composition du Tribunal. Les juges de niveau inférieur (dont il sera question ci-après) sont également nommés pour un mandat de dix ans renouvelable par le gouvernement sur proposition du Tribunal⁵¹⁶. Le Tribunal suprême possède les compétences d'une cour de cassation, de supervision et d'organisation du pouvoir judiciaire, et de contrôle de constitutionnalité⁵¹⁷. Dans ce dernier cas, les prises de décision sont collégiales, avec un quorum de neuf juges, au sein de ce qui est appelé la « grande salle », par opposition aux « petites salles » (il en existe trois), qui s'occupent des cas de cassation. La « grande salle » examine la constitutionnalité des lois, déclare l'inconstitutionnalité des lois même en l'absence d'une demande formulée par une partie, et interprète la loi ou la Constitution, ce qui représente deux ou trois cas annuels ; les autres cas sont du ressort des « petites salles »⁵¹⁸. Les avis divergents sont publiés⁵¹⁹. Chaque jugement comporte une « opinion majoritaire » ou « opinion de la Cour », des « opinions contraires », des « observations » et des « opinions complémentaires » :

« L'opinion contraire s'oppose à la conclusion de l'opinion majoritaire. L'observation s'accorde sur

⁵¹³ Ibid., 305.

⁵¹⁴ Ueno, *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*, 19.

⁵¹⁵ Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 643.

⁵¹⁶ Ibid., 643–644.

⁵¹⁷ Ueno, *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*, 19.

⁵¹⁸ Ibid., 112.

⁵¹⁹ Ibid., 19.

cette conclusion, mais pour des raisons différentes. L'opinion complémentaire est signée par des juges qui participent à l'opinion majoritaire mais qui veulent ajouter leur propre point de vue. »⁵²⁰

La publication des opinions sert à l'examen des juges à l'occasion des élections législatives⁵²¹.

Aux termes de l'article 81, le Tribunal suprême est « une juridiction de dernier ressort compétente pour se prononcer sur la constitutionnalité de toute loi, tout règlement, toute règle et tout acte. » Dans sa jurisprudence, le Tribunal a spécifié que l'article 81 faisait de lui une « juridiction ès qualités » qui « en dernier ressort, statue sur la constitutionnalité des dispositions applicables. »⁵²²

La décision du 1^{er} février 1950 a précisé que le Tribunal n'avait pas « le monopole de la compétence de contrôle de constitutionnalité au seul dernier ressort. »⁵²³ La Constitution ne fait pas la distinction entre la compétence judiciaire et le contrôle de constitutionnalité du Tribunal suprême. Deux décisions rendues le 8 octobre 1952 et le 15 avril 1953 ont établi les limites du contrôle de constitutionnalité par le Tribunal : le contrôle n'est pas abstrait mais uniquement en cas de litige⁵²⁴. Comme l'indique Mamiko Ueno :

« Le pouvoir judiciaire est sollicité pour un objet concret qui constitue un procès. Il n'a donc pas compétence pour trancher un différend abstrait en l'absence d'affaires concrètes, sur l'interprétation de quelque texte judiciaire que ce soit, y compris la Constitution. »⁵²⁵

Philippe Lauvaux revient sur la portée de l'article 81 :

« L'article 81 signifie donc seulement qu'une partie invoquant un moyen d'inconstitutionnalité peut toujours le faire valoir jusque devant le Tribunal suprême, ainsi que l'impliquent nombre de dispositions des Codes de procédure civile et pénale. Le mécanisme de contrôle reproduit ainsi celui qui existe aux Etats-Unis ; il s'agit d'un contrôle par voie d'exception dont l'effet juridique n'est en principe que relatif. »⁵²⁶

Le contrôle de constitutionnalité au Japon est du ressort de la « théorie sur le contrôle accessoire », par opposition à la « théorie de l'examen indépendant ». L'article 81 sanctionne la mise en œuvre de la première théorie, où, à quelques exceptions près, le contrôle de constitutionnalité doit permettre de rendre un jugement ; c'est-à-dire la mise en œuvre d'un contrôle concret⁵²⁷. La jurisprudence du

520 Ibid., 110.

521 Ibid.

522 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 640.

523 Ibid., 640–641.

524 Ibid., 641.

525 Ueno, *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*, 18.

526 Ibid.

527 Ueno, *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*, 185–187.

Tribunal suprême est allée dans ce sens, en confirmant le caractère accessoire du contrôle de constitutionnalité⁵²⁸. Il existe des possibilités dans le droit japonais de mise en œuvre du contrôle abstrait de constitutionnalité (article 10 de la « Loi sur l'organisation judiciaire »), mais elles ne peuvent pas être appliquées *stricto sensu* au sein du système japonais :

« Il serait pourtant difficile de mettre cette compétence en application dans un système axé sur le contradictoire et l'initiative des personnes concernées. »⁵²⁹

La différence majeure avec d'autres cours constitutionnelles fonctionnant selon les modalités du contrôle concret est la portée des jugements du Tribunal suprême sur la jurisprudence, au-delà de l'affaire à propos de laquelle il rend une décision⁵³⁰.

D'autres procédures, de portée limitée, viennent s'ajouter au système de contrôle de constitutionnalité, qui se rapprochent du contrôle abstrait. Il existe une « Loi sur le procès des affaires administratives », qui ne se base pas sur des cas concrets :

« Il s'agirait donc d'un d'un contrôle de constitutionnalité en dehors des compétences du pouvoir judiciaire. »⁵³¹

La Cour suprême peut poursuivre l'examen de constitutionnalité, même lorsque l'intérêt du jugement a disparu, selon la règle de « mootness » (cas hypothétique)⁵³². Le Tribunal peut le cas échéant s'auto-saisir pour effectuer un contrôle des lois et règlements, selon l'article 10 de la « Loi sur l'organisation judiciaire »⁵³³.

Les traités ne sont pas inclus « expressément » dans les compétences du Tribunal. Ce dernier a historiquement évité de se prononcer sur toutes décisions ayant un enjeu politique, sous l'argument des « questions politiques » (jurisprudence de la Cour suprême) : traité de sécurité (décision du 16 décembre 1959), dissolution du parlement en 1952 (décision du 8 juin 1960).⁵³⁴ Dans ce dernier cas, le Tribunal « a reconnu l'existence de l'action politique et des actes de gouvernement qu'il ne convient pas de soumettre au contrôle du pouvoir judiciaire. »⁵³⁵

« De manière générale, on observe une tendance du Tribunal suprême à éviter la déclaration d'inconstitutionnalité, alors qu'il hésite nettement moins à affirmer la conformité à la Constitution

528 Ibid., 188.

529 Ibid., 196.

530 Ibid., 197.

531 Ibid., 21.

532 Ibid.

533 Ibid., 22.

534 Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 641–642.

535 Ueno, Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon, 18.

des normes contestées devant lui. »⁵³⁶ C'est également le cas des actes du pouvoir exécutif, qui ne sont que rarement frappés d'inconstitutionnalité⁵³⁷.

Les juridictions inférieures ont parfois déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions, mais le Tribunal a infirmé leurs décisions. Il s'en est suivi que « les tribunaux inférieurs ont développé la pratique de la déclaration de constitutionnalité, sous réserve d'interprétation conforme aux principes énoncés dans la décision, de la norme litigieuse. »⁵³⁸

« Le décalage entre les deux niveaux de juridiction quant à l'exercice du contrôle de constitutionnalité, qui se traduit par une différence -du reste dépourvue de caractère systématique- entre une tendance plutôt libérale des instances inférieures, et plutôt défavorable aux pouvoirs politiques, et une tendance moins libérale du Tribunal suprême, tient au caractère politique des nominations au sein de ce dernier. »⁵³⁹

Le principe de l'immovibilité des juges est remis en question, avec l'existence de la procédure décennale du rappel pour les juges du Tribunal suprême et du renouvellement des mandants pour les juges de niveau inférieur, ce qui pose des problèmes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire⁵⁴⁰. La composition du Tribunal a été très affectée par la domination du PLD sur la vie politique japonaise entre 1948 et 1993⁵⁴¹ :

« La passivité du juge constitutionnel, en dernier ressort, sa relative complaisance à l'égard des pouvoirs politiques, qui contrastent si fort avec le rôle de la Cour suprême aux Etats-unis, n'est pas synonyme d'immobilisme constitutionnel. Elles signifient qu'une plus grande latitude est laissée aux autres pouvoirs constitués, législatif et exécutif, pour interpréter et faire évoluer la Constitution. La constitutionnalité objective de l'action des pouvoirs politiques en cette matière est dès lors sujette à caution. Mais la question ne peut être envisagée sans prendre en compte la genèse très spécifique de la Constitution de 1946. »⁵⁴²

Mamiko Ueno argumente dans ce sens :

« Au Japon, bien qu'un contrôle de constitutionnalité existe, celui-ci n'est pas suffisamment utilisé. D'où le reproche de 'passivité judiciaire' qui est souvent formulé. Une de ces illustrations en est le très faible nombre de jugements d'inconstitutionnalité rendus par la Cour suprême au cours des

536 Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 642.

537 Ibid.

538 Ibid., 642-643.

539 Ibid., 643.

540 Ibid., 644.

541 Ibid.

542 Ibid.

cinquante dernières années.

Au contraire, on peut dire que la Cour suprême japonaise a contribué à renforcer le dispositif politique en rendant des jugements qui cautionnent sa conformité avec la Constitution.

(...) Au niveau du mécanisme de contrôle, on voit que le système ne suit plus l'évolution du temps. Il ne peut plus faire face à l'apparition de procès de type nouveau, caractéristiques de la société moderne.

Au niveau de l'institution judiciaire, on relève des ambiguïtés dans l'affectation des postes des juges, source d'une mauvaise organisation et de bureaucratisation par exemple. »⁵⁴³

Les attributions des cours en perspective

Nous présentons un tableau récapitulatif des attributions des cours, pour les cinq pays dont il est question : la France, l'Allemagne, les Etats-Unis, le Japon et Taïwan, reprenant les distinctions de Jean et Jean-Eric Gicquel concernant les cours constitutionnelles en Europe de l'est. Les critères sont les suivants :

-l'interprétation constitutionnelle : rendre une interprétation sur la conformité d'un texte de loi par rapport à la Constitution, ou préciser des dispositions contenues dans les textes constitutionnels (généralement le contrôle abstrait).

-les actes réglementaires : effectuer un contrôle de constitutionnalité sur les actes de l'exécutif tels que les règlements ou les ordonnances.

-l'exception d'inconstitutionnalité : déclarer une loi inconstitutionnelle, dans le cadre d'un litige (généralement le contrôle concret).

-élections législatives et présidentielles : statuer sur les contentieux électoraux.

-référendum : supervision des référendum, soit les conditions dans lesquelles une initiative référendaire peut permettre la tenue de celui-ci, ou contentieux.

-partis politiques : compétence de déclarer inconstitutionnels les partis politiques.

-responsabilité présidentielle : prononcer le rappel du président dans le cadre d'une procédure spécifique.

La dernière catégorie renvoie à toutes les autres attributions des cours qui ne seraient pas mentionnées précédemment.

543 Ueno, *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*, 22–23.

	Interprétation constitutionnelle	Actes réglementaires et de gouvernement	Exception d'inconstitutionnalité	Elections législatives	Elections présidentielles	Référendum	Partis politiques	Responsabilité présidentielle	Autres attributions
France	×		× ⁵⁴⁵	×	×	×			
Allemagne	×	×	×	×	×	×	×	× ⁵⁴⁶	
Etats-Unis	×	×	×		×	×		×	
Japon	×	×	×	×		×	×		
Taïwan	×	×	×				×	× ⁵⁴⁷	unification des lois

Tableau : Auteur

Contrairement à la Cour suprême américaine et au Tribunal suprême japonais, il existe une différence de statut. Les Grands Juges ne sont pas les juges en dernier ressort d'une procédure judiciaire. Cette fonction est laissée à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême :

« Bien qu'un individu ou un juge d'une autre cour puisse déposer un recours en vue d'une interprétation constitutionnelle en vertu des articles 5-1-2 et 5-2 de la 'Loi sur la procédure d'interprétation constitutionnelle', chacun doit noter qu'il ne s'agit pas d'interprétation concrète selon le modèle 'américain' parce que le Conseil ne peut directement déclarer la décision finale d'une cour inconstitutionnelle comme la Cour suprême américaine ou japonaise le peuvent. A la place, le Conseil peut seulement interpréter la constitutionnalité des lois, règlements ou précédents légaux sur laquelle la décision de la cour est basée. »⁵⁴⁸

544 Tableau repris de Gicquel and Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 370. à propos des cours des pays d'Europe de l'est.

545 Dans le cadre de la QPC uniquement.

546 Le président fédéral est élu au suffrage indirect.

547 Dans le cas d'une procédure de rappel.

548 Garoupa, Grembi, and Lin, “Explaining Constitutional Review in New Democracies: The Case of Taiwan,” 17.

Les pouvoirs des Grands Juges apparaissent relativement larges. C'est une conséquence de l'existence à Taïwan d'un système combiné de contrôle de constitutionnalité, qui se rapproche de l'organisation que l'on retrouve par exemple en Allemagne : le contrôle concret au niveau des tribunaux, et le contrôle abstrait lors de l'adoption des projets de loi. La différence principale étant que les dispositions de la loi taïwanaise offrent des possibilités de recours plus réduites qu'en Allemagne, où celles-ci sont définies par l'article 93-1, al. 4 de la « Loi fondamentale ». Ce contrôle s'étend à Taïwan à tous les actes de l'exécutif et du législatif, à la différence de la France.

Cependant, il existe certaines limites importantes. Les Grands Juges ne sont pas qualifiés pour examiner les contentieux électoraux. Il existe à Taïwan une Commission Nationale des Elections, qui est chargée du décompte et du contrôle des scrutins. C'est une différence majeure avec la France, le Conseil constitutionnel étant chargé du contentieux électoral, qui inclut à la fois le décompte des voix et le respect des règles de financement des campagnes électorales, étant chargé de vérifier *a posteriori* la validité des comptes de campagne (l'usage a montré le caractère fort peu contraignant de cette disposition...).

Ils n'ont pas le pouvoir non plus de statuer sur la validité d'une initiative référendaire. Comme nous le verrons ci-après avec l'interprétation n°645, les juges ont confirmé le caractère constitutionnel de l'initiative référendaire, qui fait partie des quatre pouvoirs populaires définis explicitement dans la Constitution de 1947 (suffrage, destitution, initiative et référendum). La proposition de loi prévoyait la création d'une Commission d'Examen des Référendums : elle devait statuer sur la validité d'une initiative référendaire. Mais les Grands Juges ont déclaré le mode de nomination de la Commission d'Examen des référendums inconstitutionnel, sans remettre en cause son existence.

Seuls quelques pays dans le monde prévoient de laisser aux juges constitutionnels le pouvoir de déclarer un parti inconstitutionnel. C'est le cas en Allemagne, mais dans aucun autre des pays cités en exemple, où ce type de décision relève de la justice ordinaire. Une procédure spéciale est prévue à Taïwan, codifiée dans le « Règlement sur l'examen du Tribunal constitutionnel ».

Le droit constitutionnel taïwanais prévoit deux procédures distinctes : la destitution et le rappel. Ces procédures sont inspirées de l'exemple américain. Cette procédure existe également en Allemagne pour le président fédéral. L'initiative de la procédure appartient dans les deux cas au Yuan législatif⁵⁴⁹. Depuis la réforme constitutionnelle de 1997, les Grands Juges sont impliqués en cas de rappel du président ou du vice-président, cette prérogative étant auparavant du ressort du Yuan de contrôle. Depuis la réforme de 2005, il leur revient de se prononcer sur le rappel du président ou du vice-président.

549 La procédure de destitution implique la tenue d'un référendum pour prononcer la destitution du président ou du vice-président.

Il existe une catégorie particulière à Taïwan, qui est l'unification des lois, dans le cas où des différences dans l'interprétation de la législation apparaissent. Cette spécificité ne se retrouve dans aucune autre cour.

Le détail de la procédure n'indique cependant pas la façon dont les Grands Juges fonctionnent en pratique. Des cours aux attributions similaires peuvent rendre une jurisprudence très différente. A première vue, Taïwan semble se rapprocher des exemples allemands et américains, en ce qui concerne les attributions. Mais, comme nous allons le voir, les Grands Juges ont, au cours des années, rendu une jurisprudence qui ne permet pas de les rattacher de manière stricte à l'une ou l'autre de ces deux institutions. Il serait plus raisonnable de considérer qu'il y a des rapprochements en fonction des aspects du droit sur lesquels les interprétations portent, sans pour autant considérer que la jurisprudence des Grands Juges se rapproche de la jurisprudence allemande ou américaine, tout au moins si on tient compte de l'orientation de leur jurisprudence actuelle ; ces états de fait étaient différents lors de périodes antérieures.

Il est possible de voir un paradoxe à rapprocher les Grands Juges des deux organes allemand et américain, et de limiter la comparaison avec la France et le Japon. En particulier, Taïwan et la France partagent le système politique le plus proche ; ce dernier est très éloigné des systèmes allemand, américain et japonais. Taïwan, tout comme la France et le Japon, est un Etat unitaire, qui n'a pas la structure fédérale des Etats allemand et américain. Le rapprochement est pourtant plus cohérent dans le cas de Taïwan avec les exemples allemand et américain qu'avec les exemples français et japonais, si on prend comme critère les attributions des Grands Juges. Les différences avec la France sont manifestes : le Conseil constitutionnel a avant tout été conçu comme un sectateur du parlement, chargé de vérifier la conformité du travail législatif avec la Constitution. Des évolutions récentes ont modifié ses attributions, mais ses pouvoirs restent limités en comparaison d'autres institutions. La jurisprudence en matière de fonctionnement des institutions est très réduite, la raison étant que ces questions n'entrent pas dans les attributions du Conseil constitutionnel. Selon la Constitution, c'est le président de la République qui doit veiller à leur bon fonctionnement. Quant au Japon, ce ne sont pas les attributions du Tribunal suprême, mais la jurisprudence de cet organe qui limite la portée de la comparaison. Comme nous l'avons déjà souligné, le mode de nomination, insuffisant en termes de garantie d'indépendance, a eu des conséquences sur l'orientation générale du Tribunal suprême, qui tend à confirmer les positions du gouvernement, ce qui n'est en revanche pas le cas de certaines juridictions intermédiaires. De plus, l'hégémonie du PLD pendant près de cinquante ans après guerre a limité les litiges entre organes constitutionnels, étant donné que les différends politiques étaient liés aux orientations partisans au sein du camp conservateur.

Nous avons établi une distinction entre les aspects de la jurisprudence taïwanaise qui portent sur le fonctionnement des institutions et ceux qui portent sur la garantie des droits fondamentaux et les droits de l'Homme. Nous allons analyser dans le prochain chapitre des interprétations qui concernent principalement le fonctionnement des institutions lors de la période 2000-2008, ayant en mémoire la situation politique qui a prévalu durant cette période, détaillée dans la première partie.

Chapitre V. Les interprétations rendues par les Grands Juges

« Défendre la spécificité de l'interprétation constitutionnelle suppose donc de prendre au sérieux la constitution. Pour le dire comme Frederick Shauer, 'le texte n'est pas seulement le point de départ, mais aussi d'une certaine manière le point d'arrivée.' Ce qui signifie que le texte constitutionnel limite l'interprétation, mais ne la commande pas puisqu'il recèle plusieurs interprétations possibles. Autrement dit, le texte n'est pas tout, mais il compte. »⁵⁵⁰

La spécificité de l'interprétation constitutionnelle est basée sur la place qu'occupe le texte constitutionnel :

« Le texte constitutionnel n'est donc pas un texte juridique comme les autres car il est en quelque sorte à l'origine de tous les autres textes. La constitution fonde non seulement l'ordre juridique nouveau, mais aussi la communauté politique. La constitution est à la fois un texte juridique et politique. »⁵⁵¹

Elle pose la question des fondements sur lesquels repose pouvoir :

« L'interprétation constitutionnelle, à la différence de l'interprétation de la loi, touche à la question de la légitimité : à quel titre le pouvoir est exercé ? »⁵⁵²

Les facteurs influençant les décisions

Nuno Garoupa, Veronica Grembi and Shirley Ching-ping Lin remarquent que plusieurs facteurs peuvent influencer les décisions des juges : les qualités personnelles, les préférences, les relations entre pairs ainsi que le contexte politique. Selon l'importance que le chercheur accordera à l'un ou l'autre de ces facteurs découlera une théorie interprétative différente⁵⁵³ :

« Notre recherche montre que, bien que les variables politiques jouent un rôle dans l'explication des décisions faites par le Conseil, ce rôle est très limité et ne montre certainement pas d'alignement partisan (nous testons l'alignement partisan particulier avec le parti traditionnel au pouvoir, le KMT). Dans l'ensemble, la cour constitutionnelle taïwanaise semble être équitablement isolée des intérêts des partis principaux. Notre recherche empirique n'a pas trouvé d'interférence systématique forte de l'idéologie et des autres variables politiques.

D'autre part, nos résultats désignent d'autres explications concernant l'attitude du Conseil des

550 Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, 296.

551 Ibid., 297.

552 Ibid., 299.

553 Garoupa, Grembi, and Lin, "Explaining Constitutional Review in New Democracies: The Case of Taiwan," 2.

Grands Juges, telles que le souci judiciaire de faire progresser la réputation de la cour. De plus, étant donné que les avis dissidents soient devenus de plus en plus vraisemblables à mesure que le KMT perdait son influence politique et que la possibilité que l'opposition obtienne la présidence augmente, c'est-à-dire durant la transition politique, nous montrons que l'alignement des intérêts entre le Conseil et les partis politiques s'est affaibli durant la transition (mi-1990 à début 2000), mais était plus forte avant la période de transition.»⁵⁵⁴

En ce qui concerne la période 2000-2008, on ne peut conclure à une influence des intérêts partisans des camps vert et bleu sur les décisions des Grands Juges :

« Les conclusions semblent être que les Grands Juges qui ont été nommés avant la démocratisation ont eu tendance à favoriser les intérêts du KMT. Cependant, durant la transition, les Grands Juges nommés par le président Lee ont eu d'autres préoccupations que favoriser les intérêts du KMT. Quant à ceux nommés par le président Chen, rien ne peut en être dit, étant donné les faibles résultats statistiques.»⁵⁵⁵

La polarisation des décisions

Il n'y a pas de polarisation politique aux décisions prises par les Grands Juges :

« Contrairement à la littérature publiée concernant les juges de la Cour suprême américaine, nous ne trouvons pas d'indication forte d'une quelconque relation entre les points judiciaires idéaux et les nominations faites par le président. Nos résultats ne confirment pas d'allégeance politique des membres des Grands Juges. Notre modèle est cohérent avec l'interprétation que nous avons proposée et défendue dans un article précédent. Tandis que la politique influence certainement la cour constitutionnelle taïwanaise, ce n'est pas dans la dimension classique gouvernement-opposition ou gauche-droite.

Tout d'abord, pendant la transition politique d'un régime autoritaire vers une démocratie, les Grands Juges ont eu à s'émanciper de la tutelle du KMT et à établir une réputation solide de leur indépendance judiciaire. De ce fait, les Grands Juges nommés par les présidents KMT ont voulu se démarquer, voire défavoriser, des intérêts du KMT quand c'était nécessaire. Deuxièmement, le processus de nomination et d'autres dispositions concernant la cour constitutionnelle taïwanaise n'engendre pas les effets du type quotas par parti ou coalition majorité-contre-minorité qu'on retrouve dans des cours similaires d'autres pays. Troisièmement, le taux d'opinion dissidente est faible comparé à ceux publiés par la Cour suprême américaine. Ainsi, nous concluons de notre étude que les Grands Juges se sont prioritairement préoccupés d'affirmer leur indépendance vis-à-

⁵⁵⁴ Ibid., 7.

⁵⁵⁵ Ibid., 33.

vis des autres branches du gouvernement en établissant des consensus et des doctrines légales saines. L'absence de polarisation n'est pas nécessairement synonyme de modèle consensuel. Cela pourrait refléter complètement un manque d'indépendance judiciaire. Cependant, les fluctuations dans les taux de dissidence et la constance de nos résultats rendent cette explication moins vraisemblable. »⁵⁵⁶

*Composition des Grands Juges, 1985-2008*⁵⁵⁷

	Nommés par CCK	Nommés par LTH	Nommés par CSB	Nommés par MYJ
Nombre	15	19	19	5
Continentaux	12	4	3	1
Continentaux de deuxième génération	0	0	2	1
Natifs de Taïwan	3	15	14	3
Magistrats de carrière	9	7	8	1
Professeurs de droit	5	11	9	4
Première nomination	12	16	13	5
Renomination par un président différent	3	3	6	0
Femme	0	1	3	0
Homme	15	18	16	5

Source : Dalla Pellegrina, Garoupa et Lin

⁵⁵⁶ Dalla Pellegrina, Garoupa, and Lin, “Judicial Ideal Points in New Democracies,” 145.

⁵⁵⁷ Ibid., 146.

*Avis divergents, 1988-1994, par période*⁵⁵⁸

	Nombre de décisions sans avis divergents	Nombre de décisions sans avis divergents	Pourcentage
1988-1994	22	9	29,0 %
1995-2003	19	19	50,0 %
2004-2009	23	9	28,1 %
Total	64	37	36,6 %

Source : Dalla Pellegrina, Garoupa et Lin

La décision n°261

La décision n°261 a permis d'amorcer sur le plan institutionnel la transition démocratique, en contraignant à la démission avant la fin 1991 les parlementaires élus en 1948.

« Les Grands Juges ne suivent pas une approche strictement historique. Même si l'histoire compte, naturellement, le conseil accepte que la situation de l'Etat ait changé dramatiquement au cours des décennies passées. La plus célèbre preuve de cette thèse est le cours de l'interprétation n°261, qui a renversé la fameuse interprétation n°31.

(...) L'impact politique que les Grands Juges ont eu dans la période récente a été rendu possible grâce à la méthode d'interprétation, qui ne concerne pas seulement la formulation d'une disposition, comme au début, mais de plus en plus sa finalité (*telos*), en particulier dans le domaine des droits de l'Homme (n°443). Au-delà, cette approche téléologique est plus facile à fusionner avec les doctrines américaines qu'avec les autres modes du canon traditionnel européen. Des différences peuvent encore apparaître lorsque la fonction d'une disposition prête à discussion, mais il s'agit d'un débat plus substantiel et riche que celui sur la Constitution comme partie du système légal. A une époque où le canon des modes d'interprétation est de plus en plus critiqué en Europe, et dans laquelle la Cour suprême fait face à des critiques similaires sur son approche, les Grands Juges ont réussi à développer une méthodologie fiable et cohérente, ce qui empêche le constitutionnalisme en éclosion à Taïwan d'être enfermé dans des doutes méthodologiques. Le credo du conseil est de résoudre les conflits selon des principes variés et de juger selon un chemin qui s'éloigne de l'arène politique parfois en surchauffe. »⁵⁵⁹

Tom Ginsburg revient sur le contexte de lutte interne au sein du KMT autour de la décision n°261 :

558 Ibid.

559 Tetzlaff, "Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia," 99–100.

« La question du pouvoir judiciaire, dans cette décision, est incroyable. Il n'est pas évident à la vue de cette décision que les Grands Juges aient été le facteur-clé facilitant le basculement dans leur argumentation envers les vieux voleurs. Toute évaluation du pouvoir judiciaire doit contenir trois composantes : la signification des décisions judiciaires, l'acceptation de ses décisions par les parties perdantes, la mise en œuvre indépendante par une cour de cette décision. L'interprétation n°261 était sans aucun doute une décision significative, et une qui a assuré une acceptation sans conteste par les partis en question, dans la mesure où les vieux voleurs sont tous partis dans la limite de temps impartie par la décision.

La question analytique clé, alors, concerne l'implication indépendante du Conseil dans cette affaire. Cette décision n'aurait pu voir le jour sans l'assentiment du parti au pouvoir et en particulier la victoire de la faction réformatrice sur la vieille garde au sein du KMT. Le compromis avec les vieux voleurs comprenait de substantiels paiements en liquide approuvés par la législature. La décision semble avoir été une partie d'une stratégie à plusieurs niveaux pour faciliter l'éviction des vieux voleurs du pouvoir. En effet, le principal compte-rendu sur la démocratisation pendant la période affirme que la décision était en préparation au sein d'un comité du KMT dès 1987. Ce point ne peut être vérifié indépendamment, et il semble plutôt improbable que le texte actuel de la décision ait été rédigé par le parti. Néanmoins, il est également manifeste que le Conseil n'aurait pas franchi un si grand pas sans le support du KMT. Bien que certains chercheurs affirment que la décision fournissait la preuve d'une indépendance judiciaire renforcée par rapport aux intérêts du KMT, il est plus plausible qu'elle reflète la domination d'une faction du KMT sur une autre. De plus, les motivations institutionnelles du Conseil ont pesé lourdement en faveur d'une décision pro-réforme, parce que le principal dirigeant de la faction réformatrice était le président Lee, qui détenait un pouvoir de re-nomination sur le Conseil. »⁵⁶⁰

Le rôle des solutions procédurales

Les Grands Juges ont préféré dans leur jurisprudence s'en tenir à des solutions procédurales :

« Avec le développement de la gouvernance judiciairisée, les cours sont appelées afin de statuer sur des litiges majeurs d'une importance politique profonde dans les domaines de la planification économique et des plans de sécurité sociale. La discussion suivante de décisions judiciaires significatives illustre comment les cours s'en sont remises à des solutions procédurales, plutôt que de remettre en cause les décisions politiques de la bureaucratie. »⁵⁶¹

Jiunn-Rong Yeh prend trois cas pour illustrer son propos⁵⁶². Le premier concerne les péages

⁵⁶⁰ Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 147.

⁵⁶¹ Yeh, "Democracy-Driven Transformation to Regulatory State: The Case of Taiwan," 51.

électroniques. Les Grands Juges ont insisté sur les aspects procéduraux, sans remettre en cause le fond de la décision, afin de permettre au gouvernement d'apporter les corrections législatives. Le deuxième concerne la controverse sur la quatrième centrale nucléaire, sur laquelle nous reviendrons en détail plus loin. Jiunn-Rong Yeh note qu'avec l'interprétation n°520, les Grands Juges s'en remettent à des négociations entre les partis, ce qui a permis de leur éviter des critiques politiques, et de faciliter les négociations. Enfin, la dispute sur l'assurance santé, au sujet de laquelle les Grands Juges ont insisté dans l'interprétation n°550 sur le principe d'une prise en charge partagée au niveau national et global, tout en laissant à la négociation entre les autorités le soin d'allouer les montants en conséquence.

« Encore une fois, cette décision a montré une tendance constante que la Cour ne désirait pas intervenir dans les politiques d'importance mais plutôt adopter une approche procédurale. »⁵⁶³

Chien-liang Lee établit des distinctions entre les procédures :

« Le deuxième des motifs précédents (en vue de la saisine des Grands Juges) est appelé 'complainte constitutionnelle', et son objet est de préserver les droits fondamentaux garantis par la Constitution. De ce fait, les plaintes constitutionnelles sont plus régulièrement le fait de 'sujet de droit' plutôt que d'agence administrative'. Etant donné qu'il ne s'agit pas d'une procédure de règlement des litiges entre administrations, lorsque les droits d'un parti ne sont pas respectés, par exemple lors de vices électoraux, le parti en question doit suivre cette procédure de saisine, plutôt qu'une procédure de litige administratif. Par rapport aux 'complaintes constitutionnelles', les deux autres types peuvent être appelés 'procédure de requête d'agences gouvernementales en vue d'une interprétation constitutionnelle'. Et selon les différences, elles peuvent être classées en 'requêtes des agences gouvernementales et locales en vue d'une interprétation constitutionnelle' et 'requête d'un-tiers des députés ou plus'. »⁵⁶⁴

Peu d'interprétations tombent dans les catégories visées par l'article 5-1, plus particulièrement les « interprétations sur les litiges entre agences gouvernementales lors de l'exécution de leurs fonctions et devoirs ». Chien-liang Lee cite l'exemple de l'interprétation n°520. La plupart des autres requêtes tombent dans la catégorie des « interprétations sur les litiges entre agences gouvernementales dans l'application des dispositions constitutionnelles lors de l'exécution de leurs fonctions et devoirs » et des « interprétations sur les doutes concernant une disposition ou un règlement lors de l'exécution des droits et devoirs ». ⁵⁶⁵

⁵⁶² Ibid., 51–53.

⁵⁶³ Ibid., 53.

⁵⁶⁴ Lee, “A Comparative Study of Judicial Review Procedure Types—The Option of Constitutional Procedure System in Reform of the Constitutional Review of Taiwan,” 95–103.

⁵⁶⁵ Ibid.

« Les 'interprétations sur les doutes' sont le produit du contrôle centralisé ; cela provient non seulement de la théorie standard de la hiérarchie des lois, mais a aussi pour objet d'ajuster et de faire correspondre l'architecture du système et la répartition des tâches au cadre juridique traditionnel (en particulier dans les pays civilistes). Cela reflète et répond aussi aux expériences historiques. Les contrôles centralisé et décentralisé sont équivalents en caractéristiques et en dispositions. Cependant, le degré d'application des interprétations sur les doutes est aussi douteux que son titre. En manquant d'une différenciation nette, il paralyse non seulement le mécanisme du contrôle de constitutionnalité, mais attire aussi l'organe en charge des interprétations constitutionnelles dans des batailles politiques et des dysfonctionnements dans la résolution des litiges. Il y a deux solutions : le premier est de mettre en place un organe chargé de recevoir les pétitions, le second de réduire les limites des causes des requêtes ; le deuxième point en particulier est central. »⁵⁶⁶

A Taïwan, il existe les « interprétation sur les doutes lors de l'examen des lois et règlements abstraits » et « interprétation sur les doutes lors de l'examen au-delà des lois et règlements », ou « interprétation pure sur les doutes »⁵⁶⁷. Etant donné les problèmes politiques que cela implique, Chen-liang Lee estime que des limitations doivent être mises en place :

« Une telle solution peut être faite en préservant les résultats et l'expérience de l'interprétation constitutionnelle au cours des ans, ou en sauvant la fonction d'interprétation constitutionnelle et l'autorité judiciaire de la ruine. »⁵⁶⁸

La place des Grands Juges dans les institutions taïwanaises

L'organisation du contrôle de constitutionnalité à Taïwan a été influencé par des exemples étrangers :

« La mise en place de ce système date d'après la seconde guerre mondiale, avant l'Allemagne, les influences ne sont pas claires, les rédacteurs de la Constitution pensaient en partie à la Cour suprême américaine, mais peut-être que les modes de pensée des cours occidentales n'étaient pas très évidents pour eux. Dans les années 50 se réunit le premier Conseil des Grands Juges du Yuan judiciaire, en 1957 ou 1958, la première loi sur le Conseil des Grands Juges. Vous pouvez voir les archives du Yuan législatif, il apparaît clairement que l'Allemagne et l'Australie ont eu une grande influence. A vrai dire, l'Italie aussi a reçu l'influence de l'Allemagne et de l'Australie, par exemple les requêtes de particuliers sont la marque de la Constitution allemande. Celle-ci dit que les personnes doivent épuiser le processus juridique avant de former une recours auprès des Grands

566 Ibid.

567 Ibid.

568 Ibid.

Juges. Cette conception vient d'Allemagne, mais nous avons un mécanisme contradictoire d'après l'article 173 de la Constitution, qui est que les recours peuvent dans certaines circonstances être formés avant un procès, ce qui est le cas par exemple en France (...) Par conséquent notre système a la teinte du système français, mais il n'a pas été entièrement pensé d'après la France, son fonctionnement est préventif. L'explication réside dans le fait que les procédures sont tout à fait simples, il n'y a qu'une quarantaine d'articles, ce qui implique une grande simplicité. Il n'est par exemple rien dit sur les avantages que nous nous fixons, pas un mot, mais nous les décidons nous-mêmes. Beaucoup de nos procédures reposent donc sur les décisions que nous prenons, les juges font la loi. Les tribunaux peuvent former des requêtes pour une interprétation, leurs pouvoirs sont extrêmement grands, premier point. Le deuxième point concerne le système politique. C'est un point vraiment important du fonctionnement actuel des tribunaux, mais il n'y a pas beaucoup de cas, ceux-ci proviennent à plus de 95 % des particuliers. Ce sont des cas relatifs aux droits de l'Homme, et non en rapport avec l'équilibre des institutions. Pourquoi les organes constitutionnels peuvent facilement former des requêtes ? Il y a deux sources : la première est que les institutions forment des requêtes, l'autre que les Grands Juges les acceptent. Ainsi l'une est active, l'autre passive ; ce qui répond à la question de savoir pourquoi il y a aussi peu de requêtes. Les premiers requérants cherchent un moyen de régler eux-mêmes les problèmes, à travers les partis, il y a vraiment beaucoup de voies. Nous avons deux voies : la première de permettre aux institutions de former des requêtes, comme l'Assemblée nationale, le Yuan législatif, le gouvernement etc..., les institutions locales également, l'autre est une requête formulée par un-tiers des parlementaires, ce qui est encore plus large que ce qui existe en Allemagne. »⁵⁶⁹

Les interprétations concernant le fonctionnement des institutions sont énumérées dans le tableau suivant : il s'agit de problèmes tels que ceux évoqués dans l'article 4-1 de la Loi sur la procédure d'interprétation constitutionnelle.

569 Entretien avec Yeong-chin Su.

Année	Interprétation
2000	499
2001	520
	527
	530
2002	539
	540
	541
	543
	553
2004	585
2005	595
2006	601
	613
2007	627
	632
2008	645

Tableau : Auteur

Ces interprétations concernent des questions liées aux compétences et à l'organisation des pouvoirs. D'autres interprétations ont été rendues après une saisine des parlementaires ou d'un organe constitutionnel ; néanmoins, ces dernières n'ont pas été incluses ici car il s'agit de questions de constitutionnalité de certaines dispositions contenues dans des lois, et non de problèmes relatifs au fonctionnement des institutions. Nous n'avons pas inclus les interprétations ayant trait aux litiges entre état central et collectivités, ou entre collectivités ; il est à noter que les interprétations relatives à ce type de problèmes institutionnels, qui relèvent également de l'article 4-1, sont peu fréquentes.

Interprétation n°499

Intitulé de la requête :

1. Est-ce qu'un amendement constitutionnel qui a déjà été adopté par l'Assemblée nationale et signé

570 Site des Grands Juges : <http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03.asp>.

par le président peut malgré tout être inconstitutionnel du fait d'une procédure inadéquate ou inappropriée ? Dans cas, dans quelle mesure ladite procédure est inadéquate ou inappropriée ? 2. Est-ce qu'un amendement constitutionnel qui a déjà été adopté par l'Assemblée nationale et signé par le président peut malgré tout être inconstitutionnel parce que son contenu est en violation de certains principes fondamentaux sur lesquels la Constitution est basée ?

Cette interprétation rendue le 24 mars 2000 portait sur la cinquième série d'articles additionnels. La révision portait sur l'organisation de l'Assemblée nationale. Ses membres devaient être choisis en proportion des résultats aux élections législatives (Yuan législatif). Le terme du mandat des députés siégeant à l'Assemblée nationale devait être allongé de deux ans et quarante-deux jours, tandis que celui des députés élus au Yuan législatif était allongé de cinq mois, les durées devant correspondre. Cette révision a été qualifiée de « gloutonne »⁵⁷¹.

L'interprétation des juges portait sur quatre points :

La question de la procédure : si les révisions ne sont pas adoptées selon les procédures requises, elles sont nulles ; en particulier, le mode de scrutin pour adopter les révisions, qui doit être nominatif, afin de respecter la publicité du vote, ce qui n'avait pas été le cas, puisque le scrutin avait été secret (ce qui était également en contradiction avec l'article 38 paragraphe 2 du règlement de l'Assemblée nationale). Les limites des révisions constitutionnelles : toutes les révisions doivent respecter le caractère libre et démocratique du fonctionnement de la Constitution. Le processus de nomination des députés siégeant à l'Assemblée nationale contrevenait au caractère libre et démocratique du fonctionnement de la Constitution : ce mode de nomination ne résultait pas d'une élection, et était contradictoire avec l'article 25 de la Constitution ayant trait à l'Assemblée nationale ; l'allongement du mandat jusqu'au 30 juin 2002 entraînait en contradiction avec le principe de légitimité démocratique, voulant qu'une assemblée est élue pour un mandat déterminé, et ne peut en allonger par elle-même la durée, sous peine de perdre son caractère représentatif. L'ancienne révision reste en vigueur : les Grands Juges du Yuan judiciaire ont invalidé les articles 1, 4, 9 et 10 de cette révision, la révision votée le 21 juillet 1997 (86) restant en vigueur⁵⁷².

571 Lin, *Renshi Dafaguan Jieshi de Diyibenshu* 認識大法官解釋的第一本書 (*Le premier livre pour connaître les interprétations des Grands Juges*), 51–53.

572 Ibid., 53–56.

Intitulé de la requête :

Lorsqu'une loi statutaire adoptée en vue de la construction de la quatrième centrale nucléaire a été adoptée et sur la requête du Yuan exécutif, reconsidérée par le Yuan législatif en accord avec la Constitution, est-il constitutionnellement admis pour le Yuan exécutif de suspendre la mise en œuvre de ladite loi statutaire à sa discrétion ou du fait d'un changement d'administration ?

Décision :

(...) Le Yuan exécutif, ayant soumis le rapport susmentionné, peut mettre en œuvre la suspension du budget précédent si et quand un tel changement de politique reçoit le soutien d'une majorité des membres du Yuan législatif. Il faut également souligner le fait que le Yuan législatif peut décider de s'opposer ou émettre d'autres dispositions, selon le contenu des dispositions présentées, toutes les agences concernées doivent alors négocier une solution basée sur le sens et le but de cette Interprétation, ou de choisir un canal approprié à l'intérieur du mécanisme constitutionnel pour mettre un terme aux blocages.

Les partis se sont entendus sur un compromis : continuer la construction de la centrale (il est vrai que les sommes investies dans les travaux étaient déjà importantes), tout en affirmant l'objectif d'une dénucléarisation de Taïwan en matière énergétique.

Comme nous l'avons vu, Jiuun-rong Yeh considère que cette décision des Grands Juges illustre leur volonté de ne pas intervenir dans le champ politique. Elle donne l'attitude générale qui sera la leur pendant les années à venir. La décision indique clairement que les deux parties sont dans leur droit. Le gouvernement est en droit de changer de politique, dans la mesure où il reçoit le soutien du parlement, selon le principe de la responsabilité de l'exécutif devant le législatif. A l'inverse, le parlement peut s'opposer aux décisions du gouvernement, et émettre d'autres propositions, selon le principe de l'association du parlement au processus de prise de décision. L'interprétation des Grands Juges montre néanmoins qu'en cas de désaccords, seules des négociations entre les parties concernées sont à même de résoudre les divergences de point de vue :

Toutes les agences concernées doivent alors négocier une solution basée sur le sens et le but de cette Interprétation.

Les Grands Juges ne précisent pas non plus précisément dans quel cadre tenir ces négociations :

(...) choisir un canal approprié à l'intérieur du mécanisme constitutionnel pour mettre un terme aux blocages.

D'un autre côté, dans la résolution de différends, l'approche procédurale connaît certaines limites dans le contexte particulier du gouvernement minoritaire. Les négociations entre les partis sont complexes, et certaines positions entre les deux camps divergent au point que les compromis semblent difficiles à atteindre :

« Lors de la présidence de Chen Shui-bian nous n'avions pas cette idée, Chen Shui-bian avait cette occasion mais n'a pas agi de la sorte, nous avons eu un gouvernement minoritaire, ce qui était très compliqué, comme le gouvernement divisé américain, et non comme la cohabitation à la française. Y avait-il cette possibilité ? Bien évidemment. La décision n°520 se rapproche de mes vues politiques, je crois que la décision n°520 penche vers le cohabitation, parce que la décision n°520 dit que le premier ministre n'a pas de base légitime propre. Par conséquent en ce qui concerne l'énergie nucléaire, bien qu'il soit la plus haute autorité administrative, il peut décider de la politique en matière d'énergie nucléaire, mais étant donné qu'il s'agit d'une politique particulièrement importante, il agit bien sûr en fonction des points de vue politiques du président, il doit donc les exécuter. Dans la décision n°520, si le président ne le soutient pas, et que le Yuan législatif ne le soutient pas, le premier ministre doit démissionner. Sa relation avec le président se décrit en termes de légitimité démocratique. Dans la décision n°520, si le président ne le soutient pas, le premier ministre n'a plus de légitimité démocratique, sans prendre en compte le Yuan législatif, mais il doit mettre en œuvre les points de vue politiques du président, il doit donc réfléchir à sa démission, mais le président peut également dissoudre le parlement. Il existe trois possibilités. La décision des Grands Juges montre que ces trois possibilités peuvent être suivies dans la Constitution, mais au centre cela montre que la relation du premier ministre avec le parlement est celle de la démocratie. De ce point de vue, on se rapproche du système français. L'esprit fondamental de la cohabitation signifie que si la majorité du parlement diffère du parti auquel appartient le président, il faut choisir un gouvernement que le parlement soutient. Cette idée n'est pas directement énoncée dans la décision n°520, mais y est incluse. C'est différent du fait que beaucoup de gens comprennent cette décision comme l'absence de rapport avec le système parlementaire, parce que le premier ministre peut être directement nommé. De ce fait il n'a aucun rapport avec le Yuan législatif. Mais la décision n°520 ne dit pas cela, c'est pourquoi j'estime que la décision n°520 incline à lui conférer une responsabilité devant le Yuan législatif, mais c'est à l'intérieur d'un cadre qu'il faut mettre en œuvre les points de vue politiques du président. Par conséquent si Chen Shui-bian avait en 2000 voulu avec la majorité KMT au parlement choisir un premier ministre responsable devant le

parlement, le KMT aurait pu accepter ce choix, mais il a choisi quelqu'un qui partageait ses opinions, ce qui était très difficile. Si les choses avaient été ainsi, la décision n°520 l'aurait été aussi. Mais la décision n°520 a été rendue à la fin de 2001, en réalité Chen Shui-bian avait déjà formé son gouvernement, à cette époque les choses avaient déjà été discutées. Cela revient à dire que le choix de Tang Fei n'avait pas été négocié, ce n'était pas une politique de compromis, mais selon l'esprit de la décision n°520 ce devait l'être, c'est comme ça que je le comprends, mais ce n'est pas le cas de tout le monde. C'est la raison pour laquelle je ne peux pas dire que le texte de la décision rendue par les Grands Juges est comme ça. Les Grands Juges actuels n'ont pas eu l'occasion de rendre une décision en rapport avec le système politique ces dernières années. Au maximum il y a eu la décision n°527, donc jusqu'à aujourd'hui il n'y a que la décision n°520. La décision n°461 n'est pas très importante, elle dit que le chef de cabinet doit rendre compte devant le Yuan législatif, elle n'a pas l'importance de la décision n°520. Une décision importante est la n°543 : elle concerne les mesures d'urgence, qui sont un pouvoir du président, mais doivent être approuvées par le Yuan législatif. »⁵⁷³

Thilo Tetzlaff met en avant la prudence des Grands Juges :

« Un système mature de contrôle de constitutionnalité ne peut espérer constituer le centre de l'activisme judiciaire, il perdrait sa crédibilité en tant que cour. Toutefois, en plus des problèmes légaux dans des cas particuliers, les implications pour l'ensemble de l'ordre légal doivent être prises en considération. La décision sur la centrale nucléaire (n°520) montre une telle jurisprudence prudente. Le danger ne réside pas uniquement entre les conflits potentiels entre le gouvernement et le parlement, mais aussi entre les différentes cours (...) Bien que le système taïwanais ne permette pas les pétitions directes contre les jugements, ces types de conflit sont inévitables. Encore une fois, avec Kelsen, cela appelle une démarcation nette de l'institution devant effectuer le contrôle de constitutionnalité ; sinon, la cour constitutionnelle risque de ne plus être considérée comme un médiateur légal, mais comme un acteur partiel dans le champ politique. »⁵⁷⁴

La portée de l'interprétation n°520 est grande. Tsang-hai Chen met en avant trois éléments importants. Le premier est la mise en œuvre du budget en ce qui concerne les politiques majeures⁵⁷⁵. Le gouvernement est responsable devant le parlement. En cas d'adoption d'une loi qu'il estime problématique, le gouvernement a la possibilité de reconsidérer cette dernière, après accord du président, en la représentant à nouveau devant le parlement. Il ne peut prendre unilatéralement la décision de ne pas mettre en œuvre une partie d'une loi (budgétaire en l'occurrence) adoptée par le

573 Entretien avec Yeong-chin Su.

574 Tetzlaff, "Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia," 102–103.

575 Chen, *Xianfa Jieshi Yu Xianzheng Fazhan* 憲法解釋與憲政發展 (*Interprétation constitutionnelle et développement du constitutionnalisme*), 275–276.

parlement, mais doit associer le parlement à cette décision. Le deuxième est l'obligation faite au parlement d'écouter le gouvernement⁵⁷⁶. C'est une procédure constitutionnelle qui est mise en place. Le troisième point est la nécessité d'un accord entre les deux organes constitutionnels⁵⁷⁷. Il revient au gouvernement et au parlement de négocier. Les Grands Juges insistent sur l'obligation faite au gouvernement d'accepter la décision du parlement ; les négociations doivent associer la majorité et l'opposition ; le gouvernement ne peut agir seul ; le parlement a la possibilité de censurer le gouvernement ; le parlement a adopté auparavant des lois concernant la construction de centrales électriques.

« Faisant face à une attaque du parlement, l'exécutif a cherché à calmer la crise en demandant une interprétation au Conseil sur la base que sa décision était constitutionnelle. La situation nouvelle de gouvernement divisé, cependant, donnait au Conseil un espace politique étendu. Dans une interprétation soigneusement formulée, le Conseil statua le 15 janvier 2001 que la décision du gouvernement violait les impératifs procéduraux, et que le gouvernement aurait dû consulter le parlement avant de prendre une décision. Elle imposait au gouvernement de revenir vers le parlement, et pressait les partis de chercher un compromis politique.

D'intenses divergences s'en sont suivies concernant cette interprétation, le PDP et le KMT disant tous les deux que cette décision confortait leur position. La législature a cherché à utiliser la décision pour embarrasser le gouvernement. Pour sa part, le président ne dit rien, remerciant les Grands Juges pour leur médiation entre des intérêts hostiles. Même si ses préférences politiques étaient anti-nucléaires, Chen n'avait pas la capacité de contester cette décision avec la menace d'un rappel suspendue au dessus de lui dans la situation d'un gouvernement divisé. En l'espace d'un mois, le gouvernement fut d'accord pour reprendre le projet, conduisant à de sévères désaccords internes au sein du PDP et coûtant au final des milliards de dollars au gouvernement en compensation de l'arrêt des travaux.

Cette incident représente une nouvelle étape dans la politique constitutionnelle taïwanaise. Les nouveaux présidents et gouvernements furent empêchés de mettre en œuvre une promesse majeure de campagne, le Conseil jouant un rôle crucial de médiateur entre le législatif et l'exécutif. En gênant le PDP, le Conseil a au final servi les intérêts du parti qui avait perdu l'élection présidentielle, le KMT. Le parti qui avait lui-même gouverné Taïwan pendant cinq décennies devenait désormais le principal bénéficiaire de l'assurance politique du contrôle de constitutionnalité.

En même temps, le Conseil a empêché une attaque plus grave contre le président sous la forme d'un rappel. Il a transformé une querelle politique en une querelle constitutionnelle, s'assurant qu'aucun

⁵⁷⁶ Ibid., 276–277.

⁵⁷⁷ Ibid., 277–278.

parti ne sortait de l'ordre constitutionnel et que le Conseil continuerait à occuper une place centrale dans la résolution des conflits politiques. Sa décision soigneusement formulée a couvert une longue période d'actions stratégiques attentives pour étendre ses propres pouvoirs et s'assurer que la démocratie taïwanaise continue de fonctionner aussi sereinement que possible. »⁵⁷⁸

Interprétation n°530

Intitulé de la requête :

En cas de contrainte de temps où les dispositions concernant les détails et les aspects techniques d'un décret d'urgence présidentiel ne peuvent être mis en œuvre, est-ce que le Yuan exécutif, dans le but de remplir ces objectifs, peut émettre des dispositions supplémentaires ?

Décision :

(...) A cet effet, les décrets d'urgence sont des proclamations, faites par le président pour faire face à un danger imminent ou une crise majeure, qui sont directement autorisées par la Constitution et ont pour effet de remplacer ou de modifier temporairement la législation. Comme principe, leur contenu doit être complet et détaillé, pour qu'ils puissent être mis en œuvre immédiatement sans le recours à des dispositions supplémentaires. En cas de contrainte de temps où les dispositions concernant les détails et les aspects techniques d'un décret d'urgence présidentiel ne peuvent être mis en œuvre, les décrets doivent alors contenir les dispositions indiquent leurs objectifs et être annoncés uniquement après leur approbation par le parlement. Pour correspondre à la structure constitutionnelle, les dispositions supplémentaires doivent être examinées par le parlement en accord avec les procédures d'examen dans les ordres administratifs.

Une fois que la période d'application des décrets d'urgence est terminée, les dispositions supplémentaires doivent immédiatement cesser d'être valides.

Cette interprétation a été rendue le 3 mai 2002. Elle concerne les pouvoirs exécutifs dans le cas des situations d'urgence. Le président est autorisé à émettre des décrets dans de telles situations, mais ceux-ci doivent recevoir l'approbation du Yuan législatif dans un délai de dix jours. Toutes dispositions supplémentaires qui seraient prises par le Yuan exécutif en vue de préciser certains aspects concernant la mise en œuvre de ces décrets doivent également être approuvées par le Yuan législatif. Les Grands Juges mettent en avant le caractère particulier de ces décrets, qui doivent être

578 Gingsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 156–157.

approuvés par le Yuan législatif, et font de celui-ci le décideur en dernier ressort en la matière, empêchant de la sorte les pouvoirs exécutifs d'émettre des décrets sans l'avoir consulté.

Interprétation n°541

Intitulé de la requête :

Le président doit-il nommer, avec l'accord du Yuan législatif, le président, le vice-président du Yuan judiciaire et les Grands Juges, si des vacances dues à des démissions ou d'autres raisons surviennent avant l'expiration du terme législatif en 2003 ?

Décision :

(...) Etant donné que l'article 5 paragraphe 1 des amendements à la Constitution contient un changement dans la procédure de nomination, qui stipule que le président doive nommer, avec l'approbation du Yuan législatif, le personnel dirigeant du Yuan judiciaire, le Yuan des examens et le Yuan des contrôle ; en tenant compte de l'intention du législateur et de l'intégrité de la Constitution et de ses amendements, si des vacances dues à des démissions ou d'autres raisons surviennent avant l'expiration du terme législatif en 2003, le président doit nommer, avec l'accord du Yuan législatif, le président, le vice-président du Yuan judiciaire et les Grands Juges.

Cette interprétation date du 4 avril 2002. Elle porte sur l'organisation des pouvoirs à Taïwan, plus particulièrement sur celui du Yuan judiciaire. La nomination du président et du vice-président du Yuan judiciaire, qui président le Conseil des Grands Juges du Yuan judiciaire, est depuis 2000, du ressort du président, avec approbation du Yuan législatif. Cette situation est différente de celle qui prévalait avant, les procédures de nominations ayant varié au fur et à mesure des amendements. Les Grands Juges affirment ici que tout événement qui conduirait à un empêchement du personnel dirigeant implique qu'un nouveau processus de nomination soit engagé, ce faisant ils se basent sur le principe de volonté populaire, ce qu'ils mentionnent dans leur raisonnement :

A partir des nombreuses révisions de cette partie des amendements à la Constitution, il est claire que bien que la nomination du président du Yuan judiciaire, du vice-président du Yuan judiciaire et des Grands Juges sont du ressort des pouvoirs du président, le pouvoir d'approbation ou veto doit être exercé par un organe en accord avec la volonté du peuple. C'est l'intention législative de la Constitution et de ses amendements.

Intitulé de la requête :

Est-ce que le Yuan législatif, en adoptant la loi sur la Commission spéciale d'enquête sur la véracité de l'incident 319, est allé au-delà du champ de ses compétences législatives ? Est-ce que les dispositions contenues dans cette loi sont inconstitutionnelles ?

Décision :

(...) Dans un cas spécifique, s'il doit y avoir un litige quant à une enquête sur une question particulière relève de l'exercice indépendant de ses pouvoirs par un organe de l'Etat ou tombe sous le coup des privilèges de l'exécutif ; quant à savoir s'il doit y avoir une enquête sur toute information soumise aux privilèges de l'exécutif et si celles-ci doivent être rendues publiques, le Yuan législatif et les autres organes de l'Etat doivent trouver des canaux raisonnables de négociation et résoudre leurs différends, ou établir les dispositions applicables et les procédures par la loi, en accord avec laquelle les organes judiciaires entendront et régleront les litiges. (...)

Cette interprétation a été rendue le 15 décembre 2004. Il y a un avis divergent partiel et un avis mixte. La requête à l'origine de l'interprétation provient du parlement⁵⁷⁹. La décision est particulièrement complexe, du fait de son caractère mixte. Les Grands Juges valident certains aspects de la loi, et en invalident d'autres : sur treize points, les juges en invalident six, qui sont déclarés nuls et sans effets.

Le principe général reste constant avec l'attitude des Grands Juges, qui est de ne pas intervenir dans le champ politique, et de proposer aux différentes parties de négocier sur les points de désaccords.

Les Grands Juges reconnaissent au Yuan législatif un pouvoir d'investigation :

Le Yuan législatif, constitué de membres élus par le peuple, est l'organe législatif suprême de l'Etat et doit exercer son pouvoir au nom du peuple. Dans le but d'exercer dans les faits ses pouvoirs constitutionnels, le Yuan législatif peut exercer certains pouvoirs d'investigation, ce qui est compris dans ses pouvoirs législatifs, afin de prendre l'initiative d'obtenir toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses pouvoirs pour qu'il puisse remplir ses devoirs en tant qu'assemblée de représentants élus et mettre en œuvre ses fonctions de séparation des pouvoirs et de contrôle en prenant des décisions informées et avisées après des délibérations adéquates et suffisantes.

579 cf. données relatives aux interprétations présentées en annexe.

Mais les Grands Juges réaffirment que ce pouvoir d'investigation doit être limité par le cadre de la Constitution :

Les organisations et les procédures de rencontre prévues dans leurs lois respectives doivent être conformes au principe de démocratie. Le champ de l'enquête dans ce cas spécifique ne doit pas être en violation avec les principes de séparation des pouvoirs et de contrôle, ni ne peut empiéter sur l'autorité fondamentale d'un autre organe constitutionnel ou causer des dommages matériels à l'exercice des pouvoirs par un autre organe constitutionnel. Au vu des procédures prescrites pour les méthodes d'enquête, les principes constitutionnels de proportionnalité, clarté et délimitation de la loi, ainsi que l'égalité devant la loi, doivent être appliqués là où des procédures impliquent des restrictions imposées à des personnes.

Les Grands Juges ne remettent pas en cause l'existence de la Commission spéciale d'enquête, mais se montrent critiques sur son organisation, ses objectifs et ses moyens. Concernant l'organisation, les Grands Juges demandent à plusieurs reprises que des précisions soient apportées dans la législation, ainsi que soit clarifié le rôle de la Commission spéciale d'enquête vis-à-vis du Yuan de contrôle. Les Grands Juges demandent au Yuan législatif de négocier avec les autres institutions pour voir quelle est l'étendue de leur pouvoir d'investigation, qui doit tenir compte des secrets d'Etat et du droit à la vie privée. Sur la question des moyens, les Grands Juges ont déclaré nuls les articles qui donnaient des pouvoirs d'enquête illimités à la Commission spéciale d'enquête, se basant sur le fait que tous les organes constitutionnels étaient contraints par le cadre de la loi.

Interprétation n°601

Intitulé de la requête :

Est-il inconstitutionnel pour le Yuan législatif de supprimer le budget alloué aux primes des Grands Juges ?

Décision :

(...) D'après l'article 5 des amendements à la Constitution, le président et le vice-président du Yuan judiciaire font partie des Grands Juges, et doivent recevoir les primes allouées au personnel judiciaire comme tous les autres Grands Juges, le budget ne pouvant être supprimé par le Yuan législatif lorsqu'il débat des lois de finance. Il faut également noter que, en ce qui concerne le Secrétaire général du Yuan judiciaire, qui est également responsable de l'administration judiciaire,

chacun doit revenir aux dispositions de l'article 39 de la Loi régissant le personnel judiciaire et autres lois et législations applicables pour déterminer si elle doit ou ne doit pas recevoir de primes en tant que personnel judiciaire.

Cette interprétation a été rendue le 22 juillet 2005. L'initiative en revient à un groupe de parlementaires. Il n'y a pas d'avis divergents⁵⁸⁰. L'article 81 de la Constitution, cité dans cette interprétation, stipule qu'afin d'assurer son indépendance, les juges ont un statut particulier, et que leur salaire ne peut être diminué à moins de sanctions disciplinaires. Le budget alloué au Yuan judiciaire comprend celui des Grands Juges. Le Yuan législatif ne peut supprimer une partie de ce budget, cette décision relevant de l'organisation interne du Yuan judiciaire. Selon le vice-président du Yuan judiciaire Yeong-chin Su, il s'agit de représailles du KMT après l'interprétation n°585⁵⁸¹.

Interprétation n°613

Intitulé de la requête :

Est-ce que les dispositions des articles 4 et 16 concernant la Commission Nationale des Communications sont inconstitutionnelles ?

Décision :

Cette interprétation a été rendue le 21 juillet 2006. Le Yuan exécutif est à l'origine de la requête. Il y a deux avis conformes partiels et deux avis divergents partiels⁵⁸². L'article 4 concerne la nomination du personnel de la Commission Nationale des Communications. Les Grands Juges affirment que le premier ministre étant responsable de l'organisation de l'administration, un système de nomination où il ne contrôle qu'une partie du personnel n'est pas conforme à la Constitution :

Fondamentalement, le premier ministre est privé virtuellement de tous ses pouvoirs de décision en matière d'affaires relatives au personnel. De plus, l'exécutif est en charge de l'application des lois tandis que cette dernière dépend du personnel. Il n'y a pas d'administration sans personnel. De ce fait, il est simplement naturel que l'exécutif ait l'autorité par la loi pour décider de ces questions de personnel, qu'elles concernent les fonctionnaires ou les personnes nommées politiquement et une

580 cf. données relatives aux interprétations présentées en annexe.

581 Entretien avec Yeong-chin Su.

582 cf. données relatives aux interprétations présentées en annexe.

telle autorité est un prérequis indispensable pour le pouvoir exécutif d'une nation démocratique régie par la loi pour accomplir ses fonctions de la meilleure manière qui soit. De ce fait, les dispositions ci-dessus, en privant en substance le Yuan exécutif de virtuellement tout pouvoir de décision sur les affaires spécifiques au personnel au vu des membres de la CNC, sont en conflit avec le principe constitutionnel de responsabilité, et sont contraires au principe de la séparation des pouvoirs à partir du moment où elles conduisent à un déséquilibre manifeste entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Les nominations basées sur la représentation parlementaire ne permettent pas de mettre en place une institution indépendante :

Bien que les législateurs aient une certaine marge pour décider comment réduire l'influence politique dans l'exercice des pouvoirs de la CNC et pour renforcer la confiance du peuple dans l'application juste de la loi par la CNC, l'architecture du système devrait être d'avoir moins d'interférences partisans et plus de confiance publique envers ladite agence. Néanmoins, les dispositions ci-dessus ont accompli exactement l'inverse en amenant l'intervention active des partis politiques et en leur octroyant un statut spécial en recommandant et, fondamentalement, nommant, les membres de la CNC en se basant sur les pourcentages du nombre de sièges, affectant de ce fait l'impartialité et la fiabilité de la CNC aux yeux des personnes qui croient qu'elle devrait fonctionner au-delà des considérations politiques. De ce fait, l'objectif de mettre en place la CNC comme organe indépendant est manqué, et la volonté constitutionnelle de préserver la liberté des communications n'est pas tenue.

Les Grands Juges laissent à la discrétion du législateur la modification du fonctionnement de la Commission :

Les contenus spécifiques, ainsi que l'existence éventuelle de protection adéquate, dépendront de la formulation et de la mise en place active par les législateurs, qui auront dès lors toute discrétion au regard du système d'appels administratifs. A l'exception des endroits où les législateurs ont échoué à mettre en place activement les conditions pour faire un appel administratif ou à fournir aux personnes une protection légale minimale, cette Cour montrera son respect total envers leur discrétion législative.

(...)

Toutefois, à la lumière du fait qu'amender la loi prendra du temps et que, si lesdites dispositions deviennent nulles, l'exercice des pouvoirs de la CNC connaîtra inévitablement un coup d'arrêt, et

donc dans cette circonstance ne pourra nécessairement pas conduire à l'exercice par le peuple de la liberté des communications garantie par la Constitution, il est seulement approprié qu'une période raisonnable d'adaptation et d'ajustement soit donnée.

Interprétation n°632

Intitulé de la requête :

Est-il constitutionnel que le Yuan législatif n'exerce pas son pouvoir d'approbation quant à la nomination des membres du Yuan de contrôle ?

Décision :

(...) La Constitution ne permet pas que le président ou le Yuan législatif échoue à nommer ou à approuver la nomination des candidats au point où le Yuan de contrôle ne puisse exercer son pouvoir et ses fonctions, et par la même mettre en danger l'intégrité du système constitutionnel. Toutes les questions (dans le cadre de cette requête) doivent être traitées de façon appropriée en accord avec cette Interprétation.

Cette interprétation a été rendue le 15 août 2007. Un groupe de parlementaires du camp pan-vert est à l'origine de la requête. Il y a deux avis divergents et un avis divergent partiel⁵⁸³. Cette décision montre que les Grands Juges estiment que le gouvernement et le parlement ne peuvent refuser de mettre en œuvre les pouvoirs qui leur sont conférés si ces derniers remettent en question le fonctionnement des institutions. Les Grands Juges rappellent d'abord que tous les textes constitutionnels prévoient des mécanismes pour assurer la continuité du pouvoir :

Le but de la Constitution en mettant en place différentes institutions nationales est de maintenir leurs fonctions respectives et nécessaires au sein du gouvernement constitutionnel, qui ne saurait être interrompu un seul jour du fait d'un changement de personnel. De nombreux exemples peuvent être trouvés dans le monde où soit la Constitution soit la loi (d'une nation) donne clairement un mécanisme adéquat pour maintenir la continuité et les opérations normales du gouvernement même si un successeur (pour diriger une institution) ne peut être installé durant une certaine période de temps.

583 cf. données relatives aux interprétations présentées en annexe.

Dans le cas du Yuan de contrôle, les Grands Juges remarquent qu'il n'existe pas de telle procédure :

Mais ni la Constitution ni aucune loi ne fournit un mécanisme adéquat pour résoudre le problème actuel et maintenir le fonctionnement normal du Yuan de contrôle lorsque les termes de son Contrôleur en chef, de son vice-Contrôleur et de ses Contrôleurs ont expiré avant que des candidats à leur succession n'aient pu être mis en place. Jusqu'à ce que la Constitution ou la loi soit amendé pour régler ce problème, les opérations normales du gouvernement constitutionnel dépendront plus d'un organe constitutionnel ayant le pouvoir de décision sur les questions de personnel pour sincèrement accomplir ses devoirs pour suppléer les vacances et empêcher un tel gouvernement d'être affecté.

Il relève de la responsabilité des autres organes d'assurer le fonctionnement de cette institution, le Yuan législatif ne pouvant pas refuser de nommer de nouveaux membres :

Afin que le Yuan de contrôle puisse exercer ses pouvoirs sans interruption, le président doit nommer des successeurs aux postes de Contrôleur en chef, de vice-Contrôleur et de Contrôleurs dans un délai approprié avant que les termes des détenteurs des mandats n'expire et rechercher l'accord du Yuan législatif. Le Yuan législatif, en retour, doit aussi exercer son pouvoir d'approbation dans un délai approprié pour assurer les opérations normales du Yuan de contrôle. Quelle que soit sa décision d'approuver ou de désapprouver, le Yuan législatif aura rempli ses obligations une fois qu'une telle décision est prise activement. Au regard de leurs obligations constitutionnelles respectives, si le Yuan législatif doit désapprouver les candidats conduisant à ce que le Yuan de contrôle ne puisse temporairement remplir ses fonctions normales, le président doit de toute manière nommer d'autres candidats éventuels et soumettre la liste (dans une nouvelle loi) au Yuan législatif pour approbation, et le Yuan législatif doit activement s'impliquer dans l'exercice de son pouvoir d'approbation. La Constitution n'autorise pas l'éventualité dans laquelle le président ou le Yuan législatif échoue à nommer ou à approuver la nomination de candidats conduisant à ce que le Yuan de contrôle ne puisse exercer ses pouvoirs ou ses fonctions, mettant dès lors en danger l'intégrité du système constitutionnel.

Une note attachée à la version anglaise (mais pas chinoise) de cette interprétation replace cette querelle dans son contexte. A la suite de l'élection présidentielle de 2004, le camp pan-bleu, remettant en question la légitimité de Chen Shui-bian du fait des conditions de campagne, et notamment l'incident du 19 mars, a constamment refusé d'adopter la loi de nomination des membres du Yuan de contrôle, estimant que les nommés étaient des proches de Chen Shui-bian, laissant les

positions de direction vacantes jusqu'à l'élection de 2008, malgré l'interprétation rendue par les juges.

Les Grands Juges, dans leur raisonnement, ont fait remarquer qu'un mécanisme de substitution n'existant pas, il n'y avait pas de moyens juridiques de résoudre cette crise, après avoir rappelé les principes constitutionnels, autres que de s'en remettre à la bonne volonté des acteurs.

Interprétation n°645

Intitulé de la requête :

Est-ce que la disposition contenue dans la Loi référendaires est inconstitutionnelle en accordant au Yuan législatif le pouvoir d'initiative en matière référendaire ? Est-ce que la disposition ayant trait à la nomination des membres du Comité d'Examen des Référendums est inconstitutionnelle ?

Décision :

(...) Il n'est pas contraire au principe de la démocratie représentative en vigueur dans notre système constitutionnel, et également cohérent avec le sens de la Constitution que la souveraineté réside dans le corps entier du peuple et que ce dernier ait les droits d'initiative et de référendum, et n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs dans le cadre de la Constitution.

(...) Du fait que les dispositions relatives à la nomination de ces membres aient virtuellement privé le Yuan exécutif de son pouvoir de prendre des décisions concernant la nomination du personnel dans le cadre de la Constitution et ait manifestement dépassé les limites de l'équilibre des pouvoirs, cela est clairement contraire au principe de la séparation des pouvoirs et doit être rendu ineffectif dans l'année suivant le rendu de cette Interprétation.

L'interprétation a été rendue le 11 juillet 2008. La requête à l'origine de cette interprétation provient d'un groupe de parlementaires du Yuan législatif. Il y a un avis divergent partiel⁵⁸⁴. Les Grands Juges ne remettent pas en cause le principe de l'initiative référendaire ; ce principe est garanti dans la Constitution. La décision des Grands Juges concerne le processus de nomination des membres du Comité d'Examen des Référendums. Du point de vue du fonctionnement des institutions, dans le cadre de cette interprétation, les principes de base sur lesquels sont fondés le système constitutionnel sont réaffirmés, en particulier en ce qui concerne la séparation des pouvoirs.

Mais le contexte de l'époque était que le KMT voulait empêcher le PDP d'adopter cette loi

584 cf. données relatives aux interprétations présentées en annexe.

référendaire afin de limiter les possibilités d'organisation d'une telle consultation. Le texte de loi adopté limite largement le champ des questions concerné par un référendum. Les Grands Juges ne remettent pas en cause le principe même de la consultation, mais les modalités d'organisation, en établissant le Comité d'Examen des Référendums.

Le dernier chapitre de cette partie se veut une réflexion plus large sur le rôle des Grands Juges vis-à-vis des autres institutions. Nous nous appuierons sur un certain nombre de statistiques pour voir quelle place occupent les questions institutionnelles par rapport au total des interprétations. Nous introduirons des points de comparaison avec le rôle des quatre autres cours constitutionnelles étudiées dans le premier chapitre de cette seconde partie, du point de vue des relations entre institutions et de la garantie des droits. Nous analyserons enfin quelques décisions rendues par les Grands Juges en matière de droits de l'Homme, pour comprendre leur rôle en tant que garants du droit.

Chapitre VI. Les Grands Juges : garants du droit plutôt que médiateurs institutionnels ?

Pour comprendre le fonctionnement des Grands Juges, nous mettons en perspective quelques statistiques concernant cette institution entre 2000 et 2008. Ces statistiques nous permettent de qualifier le rôle des Grands Juges d'auto-limité en matière de relations entre les pouvoirs politiques, mais plus actif en ce qui concerne la garantie des libertés.

Nous pouvons également constater avec ces données que l'essentiel des requêtes ne provient pas des administrations, mais de requérants individuels. Ces requêtes sont encadrées⁵⁸⁵, mais il s'agit principalement de cas où les requérants (en l'occurrence des individus, organisations ou partis politiques) s'estiment avoir été victimes d'une violation de leurs droits lors d'un procès. Les Grands Juges font office de juge en dernier ressort, et même s'ils n'ont pas le pouvoir de renverser une décision de justice, ils vérifient que la procédure judiciaire a été respectée et que les droits constitutionnels ont été garantis.

Ce chapitre donne également des éléments de comparaison avec les quatre autres cours présentées dans le premier chapitre de cette seconde partie, en France, en Allemagne, aux Etats-unis et au Japon, du point de vue du rôle institutionnel et des questions liées à la garantie constitutionnelle des libertés.

585 Pen, *Zhonghuaminguo Zhengfu Yu Zhengzhi Fenlun* 中華民國政府與政治析論 (Analyse du gouvernement et de la politique en République de Chine), 189.

1. Un recours limité aux Grands Juges dans les cas de litiges institutionnels

Statistiques relatives au fonctionnement des Grands Juges du Yuan judiciaire

Les Grands Juges du Yuan judiciaire ont rendu en moyenne 18,5 décisions par an entre 2000 et 2010, tous types de requêtes pris en compte⁵⁸⁶. 27,6 % des décisions prises par les Grands Juges établissent le caractère inconstitutionnel des lois examinées, mais ce pourcentage est de 42,85 % lorsque les requêtes proviennent des tribunaux⁵⁸⁷. On remarque aussi que lors de la présidence de Yüeh-sheng Weng entre le 1^{er} février 1999 et le 30 septembre 2007, ce taux était à 38,2 %, et lors de celle de In-jaw Lai entre le 1^{er} octobre 2007 et le 18 août 2010, ce taux est monté à 54,3%⁵⁸⁸.

Les différentes statistiques sur les décisions prises entre 2000 et 2008 sont réunies à partir des données collectées par Chi-chie Lin et des données disponibles auprès des Grands Juges. Nous nous intéressons à plusieurs points : le premier est l'origine des requêtes, à savoir si ces dernières proviennent des administrations, des tribunaux, des députés, ou des particuliers. Le deuxième concerne la proportion de requêtes acceptées et de requêtes rejetées. Le troisième point est la proportion d'interprétation constitutionnelle en proportion du nombre de requêtes présentées et recevables. Le quatrième est le type de décisions prises, à savoir si les requêtes ont abouti à une décision de conformité, ou au contraire à prononcer le caractère inconstitutionnel des lois. Le cinquième et dernier point est le classement thématique des requêtes, à partir de l'examen des interprétations rendues par les Grands Juges, afin de mettre en avant celles se rapportant au fonctionnement des institutions ; plus précisément, de distinguer entre les interprétations se rapportant au caractère constitutionnel ou non d'une loi et celles se rapportant à l'application de la Constitution⁵⁸⁹. Nous précisons cependant que ces statistiques ne couvrent pas toutes les années avec la même exactitude, du fait de la disponibilité inégale des données.

Nous entendons par requêtes ce qui est visé aux articles 5 et 7 de la « Loi sur la procédure d'interprétation constitutionnelle ». Nous avons regroupé l'ensemble des requêtes, qu'elles concernent l'unification des lois, ou l'interprétation constitutionnelle.

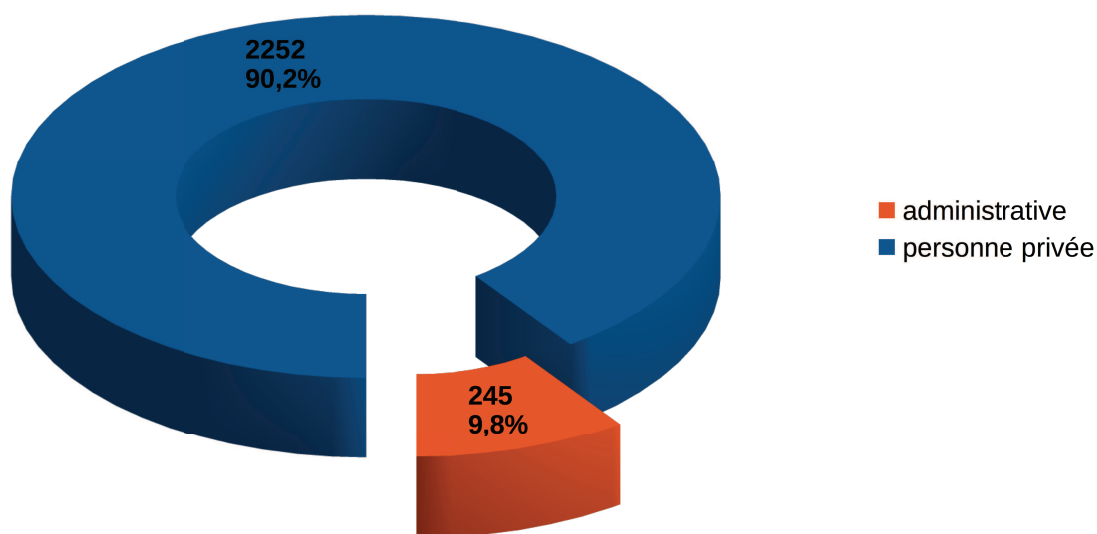
586 Lin, *Renshi Dafaguan Jieshi de Diyibenshu* 認識大法官解釋的第一本書 (Le premier livre pour connaître les interprétations des Grands Juges), 86.

587 Ibid., 113.

588 Ibid., 113–114.

589 Ibid., 77–131. Informations disponibles sur le site des Grands Juges : <http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p05.asp>.

Origine des requêtes, 2003-2007

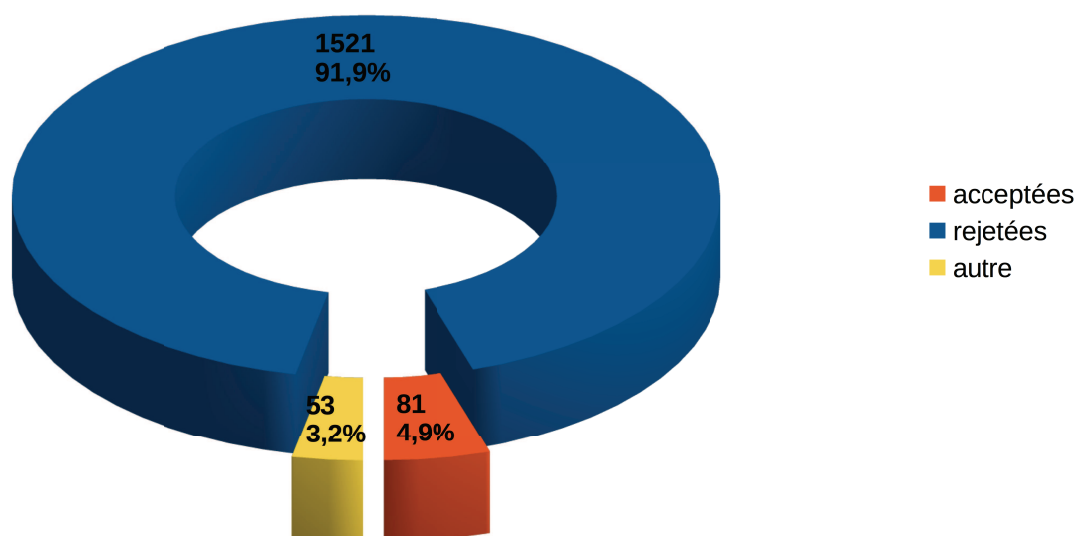


Graphique : Auteur

Les requêtes proviennent dans plus de 90 % des cas de personnes privées, c'est-à-dire de particuliers, de sociétés privées ou de tout autre personne morale, dans la mesure où ces dernières ne sont ni une institution gouvernementale ni un groupe de députés. Bien que ces chiffres ne concernent que les années 2003-2007, ils reflètent la place du contrôle concret, c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure judiciaire, en vertu de l'article 5-2 de la « Loi sur la procédure d'interprétation constitutionnelle ». Les moins de 10 % de cas examinés restants proviennent soit d'administrations (article 5-1), soit de parlementaires (article 5-3). Il n'est pas fait de distinction entre les requêtes pour interprétation constitutionnelle et celle en vue de l'unification des lois. On peut néanmoins préciser que ce dernier cas concerne principalement des demandes d'administrations, par exemple de gouvernements locaux. On peut voir que ce type de requête occupe une place faible par rapport à l'ensemble, puisqu'il s'agit d'une part seulement des requêtes d'origine administrative ; de même, les requêtes d'origine parlementaire sont peu nombreuses, montrant la place réduite du contrôle abstrait de constitutionnalité.

⁵⁹⁰ Afin de simplifier la présentation, nous ne faisons pas la distinction entre les requêtes nouvellement présentées et celles en cours d'examen.

Proportion de requêtes acceptées et de requêtes rejetées, 2003-2007



Graphique : Auteur

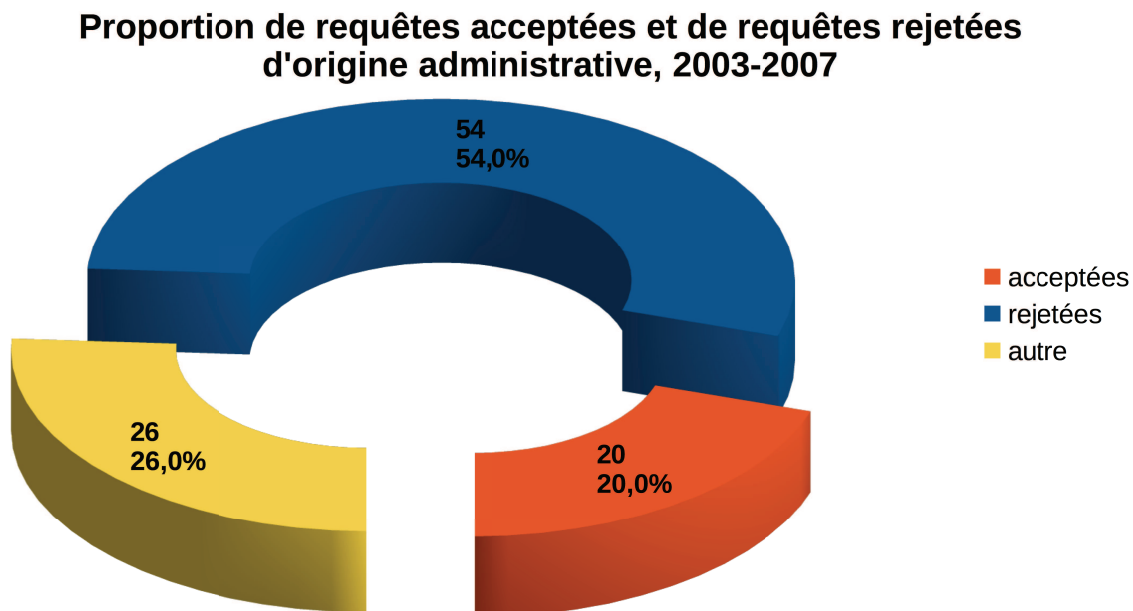
Plus de 90% des requêtes sont rejetées par les Grands Juges. Cumulant à la fois les fonctions de juge en dernier ressort et de juge constitutionnel, le nombre de cas concernés par les interprétations constitutionnelles est restreint par rapport au nombre de requêtes soumises. La procédure est lente, puisque le nombre d'interprétations rendues correspond à moins de 5 % du total.

Les requêtes sont transmises à la demande d'une personne privée ou par un juge, qui, depuis l'interprétation n°371, n'a pas à se prononcer sur le bien-fondé de la requête, mais doit suspendre la procédure s'il y a lieu de penser que l'application de la loi serait contraire à la Constitution. Comme dans la plupart des autres exemples à travers le monde, l'immense majorité des requêtes est rejetée, ce qui rapproche les Grands Juges de la Cour suprême américaine par exemple, où le pourcentage monte à plus de 90 % de requêtes n'obtenant pas le *writ of certiorari*.

Des différences peuvent être établies en fonction de l'origine des requêtes. La proportion de rejet est plus grande pour les requêtes d'origine privée que pour les requêtes administratives, 94,3 % contre 54 %. Néanmoins, la catégorie autre, qui correspond par exemple à des retraits de requête, n'est pas négligeable dans ce dernier cas, à hauteur de 26 %. Cela peut signifier que les différends ont trouvé une solution avant que les Grands Juges aient rendu une interprétation. A l'inverse, le nombre de cas concernés est bien plus réduit, puisque les Grands Juges ont rendu vingt interprétations dont la requête était d'origine administrative sur les quatre-vingt-unes rendues entre 2003 et 2007, soit 24,7 % du total. Ce chiffre s'explique par le plus faible taux de rejet des requêtes d'origine administrative

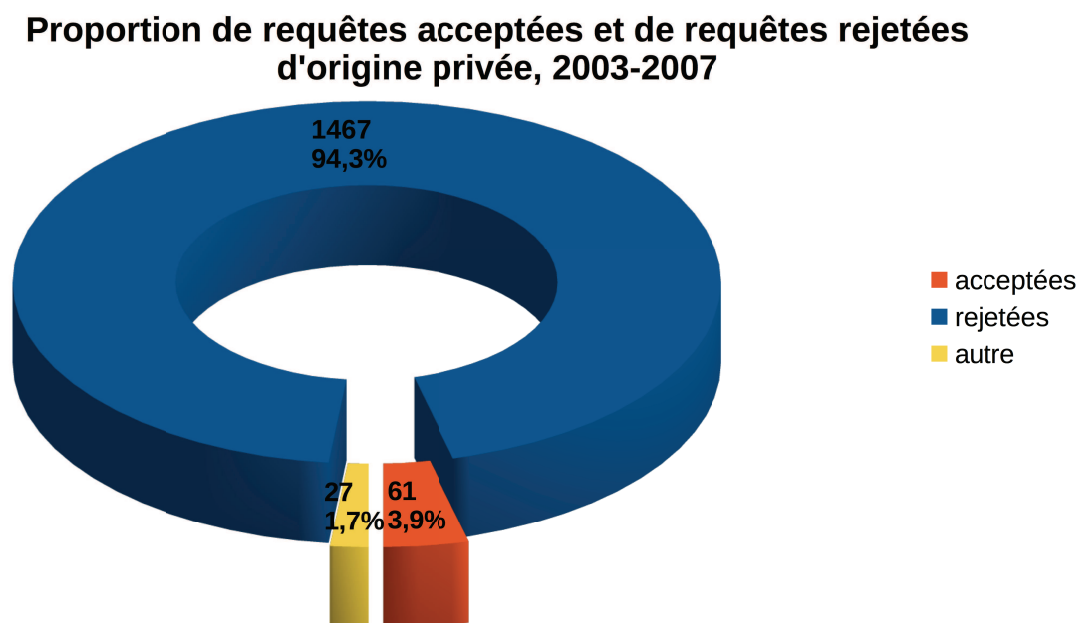
que d'origine privée.

Proportion de requêtes acceptées et de requêtes rejetées d'origine administrative, 2003-2007



Graphique : Auteur

Proportion de requêtes acceptées et de requêtes rejetées d'origine privée, 2003-2007

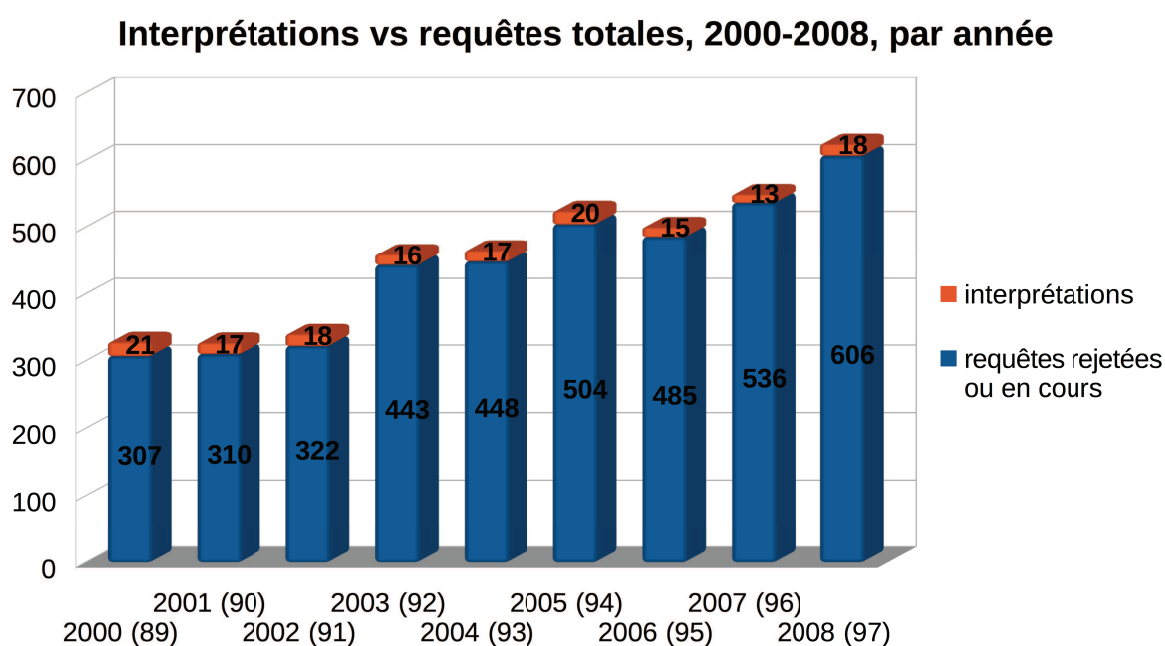


Graphique : Auteur

Ces graphiques montrent que le taux de rejet concernant les requêtes d'origine privée, correspondant au contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois, est proche de 95 % : la quasi-totalité des requêtes est rejetée, contre un peu plus de la moitié dans le cas des requêtes d'origine administrative. Même si les interprétations rendues dans ces cas concernent 75,3 % du total (soixante-et-unes interprétations sur quatre-vingt-unes), ce chiffre est à mettre en rapport avec les 90,2 % de requêtes d'origine privée sur la période 2003-2007.

Ces premiers éléments pris ensemble montrent que le travail des Grands Juges concerne majoritairement des interprétations relatives à des procédures judiciaires. Les requêtes concernant le contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois ou les litiges entre organes constitutionnels représentent moins de 10 % des cas, même si les interprétations comptent pour près de 25 % du total. Le rôle des Grands Juges est en pratique limité en ce qui concerne la résolution des conflits institutionnels.

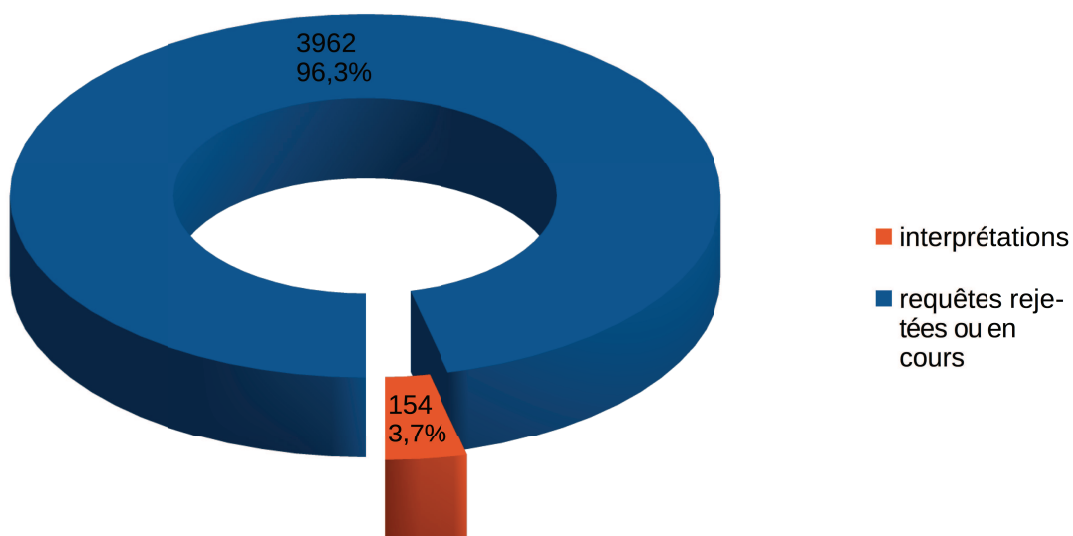
Nombre d'interprétations en proportion du nombre de requêtes totales, 2000-2008, par année



Graphique : Auteur

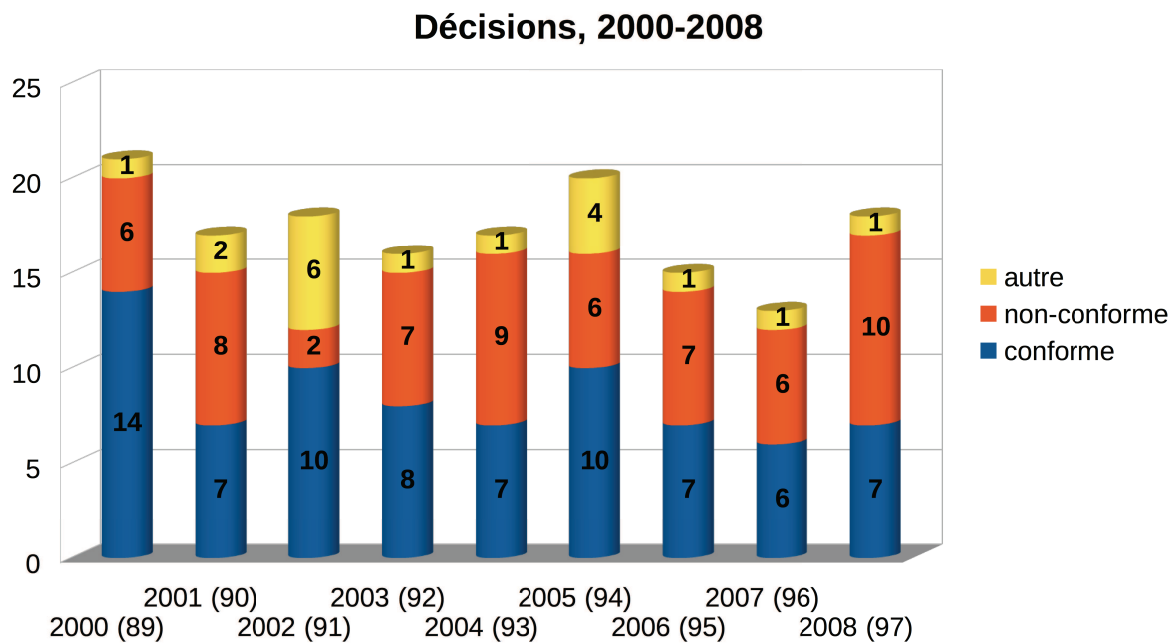
On constate que le nombre d'interprétations rendues durant la période 2000-2008 est globalement stable, compris entre treize et vingt-et-unes, tandis que le nombre de requêtes a continuellement augmenté, passant de trois cent vingt-huit en 2000 à six cent vingt-quatre en 2008 (en incluant les requêtes ayant donné lieu à une interprétation), soit une augmentation de plus de 90 %. Il n'y a manifestement pas de corrélation entre le nombre de requêtes et le nombre d'interprétations rendues.

Interprétations vs requêtes totales, 2000-2008



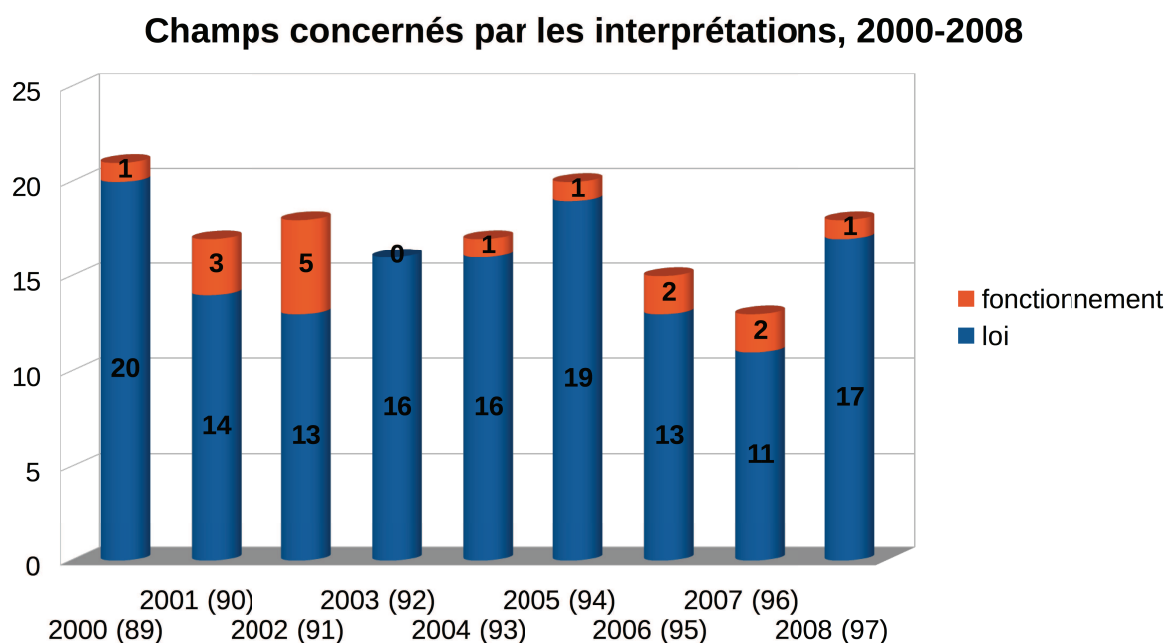
Graphique : Auteur

Ce diagramme permet de saisir les complexités de la procédure. En mettant en relation le nombre de requêtes totales et le nombre d'interprétations rendues, on constate qu'environ 3,5 % des requêtes aboutissent à une décision de la part des Grands Juges : les requêtes doivent d'abord être acceptées, étape qui exclue plus de 90 % d'entre-elles, puis leur examen nécessite une procédure longue, ce qui explique que cent cinquante-quatre interprétations ont été rendues pour quatre mille cent seize requêtes soumises en huit ans, des interprétations n°499 à 653. Ce chiffres se comprennent comme la somme des requêtes ayant conduit à une interprétation, soit cent cinquante-quatre, et des autres requêtes soit rejetées soit en cours d'examen, soit trois mille neuf cent soixante-deux.



Graphique : Auteur

Les trois types de décisions ci-dessus se réfèrent au contenu des interprétations. Les Grands Juges peuvent estimer qu'une ou plusieurs dispositions sont conformes à la Constitution, qu'elles sont inconstitutionnelles, ou qu'une loi contient à la fois des éléments conformes et non-conformes. Le contenu des interprétations ne connaît pas de variations remarquables, sauf pour les années 2000 et 2002, où en 2000 le nombre de décisions conformes était élevé en proportion des autres décisions, et en 2002 où les cas mixtes étaient importants : les proportions restent similaires au cours des années, environ 50 % de décisions conformes, et 5 % de non conformes, avec marginalement des cas mixtes. La pratique de l'inconstitutionnalité partielle permet aux cours constitutionnelles de laisser au législateur le soin de modifier leurs textes de lois sans rejeter l'ensemble du texte.



Graphique: Auteur

Cet histogramme montre la place réduite des questions de fonctionnement institutionnel par rapport à l'ensemble des interprétations. L'immense majorité des cas concerne le contenu des lois et leur application ; peu de décisions concernent des litiges institutionnels. Ce chiffre montre que le rôle des Grands Juges dans ce domaine est restreint, et que la voie constitutionnelle n'est pas privilégiée par les acteurs pour régler les différends.

Il n'existe pas de pratique quasi-systématique d'un contrôle abstrait des lois, comme on peut le trouver en France, avec le Conseil constitutionnel. Même s'il s'agit en partie dans le cas français d'un moyen pour un parti politique de s'opposer à la mise en application d'une loi en en faisant examiner la constitutionnalité et retarder sa promulgation. Malgré la situation de blocage que les institutions ont connu durant les années 2000-2008, les partis au pouvoir ont eu peu recours au contrôle de constitutionnalité, alors que chacun des camps disposait du tiers de parlementaires nécessaire pour émettre une telle requête.

La quasi-absence de contrôle abstrait est dans le même temps compensée par l'importance du contrôle concret des lois. Les Grands Juges ne peuvent pas s'auto-saisir. Si une requête en inconstitutionnalité ne leur est pas soumise, la loi est adoptée et promulguée. Mais les Grands Juges, dans le cadre d'un contrôle concret, peuvent décider qu'une loi en vigueur doit être abrogée et son application suspendue, dans certains cas partiellement, ou révisée en fonction des recommandations de ces derniers. Les Grands Juges laissent simplement la liberté au législateur d'effectuer les

révisions nécessaires.

La révision de la législation est une procédure assez fréquente, puisque sur la période que nous avons étudiée, nous pouvons observer un partage entre le nombre de décisions conformes et non-conformes.

Les questions les plus fréquentes concernent les problèmes de propriété privée et de protection des droits fondamentaux. En particulier, l'article 23⁵⁹¹ de la Constitution est souvent invoqué par les Grands Juges pour établir qu'une législation ne limite pas les droits fondamentaux des personnes au-delà de ce qu'impose la mise en œuvre de l'intérêt général. Néanmoins, ces derniers, dans une démarche « active »⁵⁹², privilégient régulièrement la garantie des libertés des citoyens, comme avec l'interprétation sur les conditions d'attribution de la carte d'identité : les Grands Juges ont déclaré inconstitutionnelle la collecte d'empreintes digitales⁵⁹³.

Les Grands Juges ne jouent pas de rôle important d'intermédiaire entre les institutions. Cela n'est pas dû au fait qu'ils soient limité par les textes, étant donné que rien ne leur interdit juridiquement de le faire. L'article 5-1 de la « Loi sur la procédure d'interprétation constitutionnelle » indique qu'ils peuvent intervenir en cas de désaccords entre les organisations gouvernementales. Mais depuis la décision n°520, le nombre de cas est limité, et les solutions procédurales sont préférées à une trop grande implication dans des désaccords de nature politique : les Grands Juges sont un acteur juridique.

591 L'article 23 indique que les libertés ne peuvent pas être limitées sauf si elles vont à l'encontre d'autrui, en cas de crise et au nom de l'intérêt général.

592 Entretien avec Yeong-chin Su.

593 Interprétation n°599 du 10 juin 2005.

2. La retenue des Grands Juges dans les différends institutionnels

*La place de la procédure*⁵⁹⁴

Le critère principal sur lequel se baser pour analyser la justice constitutionnelle est la procédure :

« Les quelques précisions qui suivent ont précisément pour objet de montrer que les différences existant entre les systèmes juridiques ne sont pas fondamentales et que seules les procédures donnent une image exacte des conditions dans lesquelles est exercée la justice constitutionnelle, c'est-à-dire le contrôle de constitutionnalité des actes de l'Etat. »⁵⁹⁵

L'indépendance du juge dépend de la durée de son mandat : plus celui-ci est long, plus l'indépendance de ce dernier est garantie. Nous pouvons estimer que le cas taïwanais rentre dans cette catégorie, étant donné que la durée des mandats des Grands Juges est supérieure à celle du personnel politique élu, sauf en ce qui concerne le président et le vice-président du Yuan judiciaire.

« Lorsqu'ils ne sont pas renouvelables, on peut considérer qu'ils jouissent d'une indépendance suffisante, du moins si la période est longue (par exemple neuf ou douze ans). »⁵⁹⁶

La procédure de nomination par contre n'est pas un critère, selon Michel Fromont :

« La procédure de nomination, qui est organisée de façon très variable selon les pays, ne donne aucune information sur la façon dont est rendue effectivement la justice constitutionnelle. »⁵⁹⁷

La différence réside traditionnellement entre les pays de *common law*, où le contrôle de constitutionnalité est effectué par des juges ordinaires (avec l'exception de la Cour suprême américaine), et les pays de droit romaniste (ou pays civilistes), où ce dernier est généralement du ressort de juges formant une cour spécialement dédiée au contrôle de constitutionnalité.

« Ce bref tour d'horizon montre que les juridictions exerçant la justice constitutionnelle sont le plus souvent composées de juges bénéficiant de toutes les garanties intellectuelles et morales que l'on est en droit d'attendre des juges appelés à statuer sur des questions de droit difficiles et que seules quelques juridictions spécialisées dans la justice constitutionnelle ne présentent pas toutes les garanties souhaitables ; c'est le cas en particulier des juridictions qui, suivant l'exemple français, sont appelées Conseils constitutionnels. Cependant, si l'on compare la procédure de recrutement des juges de la Cour suprême des Etats-Unis et celle applicable au recrutement du Conseil constitutionnel français, il y a certes des différences tant en droit qu'en fait, mais elles ne sont pas aussi considérables qu'on pourrait le penser si l'on garde présent à l'esprit que l'une a été instituée

594 cf. Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, 75–80.

595 Ibid., 75–76.

596 Ibid., 76.

597 Ibid.

comme une juridiction suprême et que l'autre a été conçu initialement comme une sorte d'autorité politique indépendante plutôt que comme un véritable tribunal. »⁵⁹⁸

Dans le cas taïwanais, le contrôle de constitutionnalité se fonde sur des procédures plus proches de celles en vigueur aux Etats-Unis et en Allemagne, en particulier du fait de l'existence d'un droit de requête des juges (en cas de doute sur la constitutionnalité d'une disposition législative) et des citoyens (dans le cadre d'un procès), selon les articles 5-1 et 5-2 de la « Loi sur la procédure d'interprétation ».

L'inadéquation de la procédure vis-à-vis de la résolution de différends institutionnels

Nous avons vu que sur le plan statistique, les Grands Juges se prononçaient peu sur les questions de litiges institutionnels. Un autre élément venant limiter les possibilités de recours aux Grands Juges comme médiateur institutionnel est celui de la procédure.

L'article 13 de la Loi sur les interprétations constitutionnelles des Grands Juges permet à ces derniers de recourir à tous les moyens appropriés en vue de rendre leurs interprétations. La méthode n'est donc pas strictement juridique : elle peut être historique ou comparative. Il peut être fait référence non seulement au texte constitutionnel et à la jurisprudence, mais aussi à des précédents historiques ou des décisions rendues par d'autres juridictions étrangères. On constate également, comme c'est le cas avec les décisions du Tribunal constitutionnel fédéral, que dans leurs raisonnements, les Grands Juges s'appuient sur les opinions de professeurs de droit. Il ne s'agit pas là directement de jurisprudence, d'origine judiciaire, mais d'analyse du droit, d'origine universitaire.

La contrepartie de ces recherches élargies est le temps nécessaire à l'élaboration des interprétations. Comme le dit Yeong-chin Su :

« La procédure juridique prend du temps, alors que le temps politique est bref. »⁵⁹⁹

Par ailleurs, la procédure est collégiale, ce qui implique que les Grands Juges aient le temps d'examiner les cas en question pour se prononcer lors du vote de l'interprétation.

Le temps de la procédure est visible dans le rapport entre le nombre de requêtes soumises et le nombre d'interprétations rendues. Par exemple, sur la période 2003-2007, pour laquelle nous disposons de statistiques complètes, quatre-vingt-unes interprétations ont été rendues, sur un total de deux mille quatre cent quatre-vingt-dix-sept requêtes soumises, soit environ 3 %. En plus de celles rejetées, un nombre important de requêtes est en attente d'examen.

598 Ibid., 80.

599 Entretien avec Yeong-chin Su.

Il existe un décalage entre la nécessité de délibérer rapidement pour résoudre les différends entre organes constitutionnels et la procédure juridique propre aux Grands Juges : les interprétations ne peuvent servir que ponctuellement. Les modalités de vote peuvent allonger les délais. Il est nécessaire de recueillir deux-tiers des votants, avec un quorum de deux-tiers des juges présents lors du vote (article 14 de la « Loi sur l'interprétation constitutionnelle »), pour qu'une décision soit adoptée :

« Donc on n'a pas assez de personnes actives et (la procédure, *ndt*) d'interprétation n'est pas encourageante, parce qu'elle est très lente. J'ai un exemple, l'interprétation n°387, concernant la démission du gouvernement après les élections législatives et à l'Assemblée nationale, à l'époque de Hau Pei-tsun, qui a été déposée en janvier 94 (82), mais deux mois plus tard Hau Pei-tsun avait démissionné. Comme la décision n'avait pas été rendue dans le mois, mais dans les deux mois, il n'y avait plus de différend, parce que c'était trop tard. En ce qui concerne nos objectifs et nos procédures en tant que Grands Juges, il n'est pas possible que ça aille vite, il n'y a pas d'obligation que les décisions soient rendues dans les deux mois ou dans le mois, et parfois les débats n'aboutissent pas. Pourquoi ? Une des raisons principales en est le seuil majoritaire trop élevé, 2/3, toutes les interprétations doivent être rendues à la majorité des deux-tiers, en cas d'inconstitutionnalité ou de constitutionnalité, dans les cas de pures interprétations de la Constitution, ou des questions de loi, si on nous pose la question de la démission du gouvernement, ou celle du vice-président qui assume en même temps le rôle de premier ministre, il faut une majorité des 2/3. Si elle n'est pas atteinte, il ne nous reste plus qu'à discuter, et encore discuter, ce qui fait que c'est très lent, d'une part. »⁶⁰⁰

Un élément du blocage des institutions durant la période 2000-2008 ?

Le positionnement des Grands Juges sur les questions de résolution des différends entre organes constitutionnels pose la question de leur conception du droit. L'esprit de la décision n°520 montre quelle est l'attitude de ces derniers en cas de conflits, particulièrement entre exécutif et législatif : il s'agit de renvoyer les acteurs à une solution politique. Les entretiens que nous avons conduits ont confirmé que les Grands Juges adoptaient un *self restraint* proche de celui de la Cour suprême américaine, en ce qui concernait les questions d'ordre institutionnel.

Cette conception est fondée sur les limites du rôle d'une cour constitutionnelle vis-à-vis des acteurs politiques. Les Grands Juges se restreignent au rôle de contrôle de constitutionnalité des lois et de garantie des libertés, pour lesquels ils ont fait preuve d'un certain activisme, mais se sont montrés réservés quant à des prises de position en faveur d'un organe constitutionnel au détriment d'un autre.

600 Idem.

L'interprétation n°419 du 31 décembre 1996, concernant la compatibilité de la fonction de vice-président avec le poste de premier ministre, donnait déjà un exemple de cette retenue. Les Grands Juges ont statué que s'il n'y avait pas de dispositions contraires dans la Constitution, il n'était pas possible de se prononcer sur l'inconstitutionnalité de ce cumul. Néanmoins, la situation devenait problématique en cas de vacance du pouvoir, le vice-président devenant président, ce qui serait incompatible avec le poste de premier ministre. Les Grands Juges recommandaient de remédier à la situation. Ce cas de figure s'était produit lorsque Lien Chan était premier ministre de Lee Teng-hui, en même temps qu'il avait été élu avec lui vice-président de la République. Ce premier différend institutionnel s'était en fin de compte résolu sur le plan politique, mais dans des circonstances différentes : Lien Chan avait démissionné de son poste de premier ministre à l'occasion de la mise en place de la réforme constitutionnelle de 1997.

A l'inverse, le rôle de facilitateur institutionnel prend place dans le cadre de ce que les juristes appellent le « dialogue constitutionnel »⁶⁰¹. Le recours à des solutions procédurales a permis de résoudre ponctuellement les litiges entre les différents pouvoirs. Les Grands Juges n'imposent pas une décision aux autres institutions, mais proposent un moyen de parvenir à une solution.

3. Comparaisons avec les cours française, allemande, américaine et japonaise

Méthodologie

Marie-Claire Ponthoreau donne la définition suivante de la matière constitutionnelle :

« La matière constitutionnelle comporte à la fois des règles écrites ou non relatives à l'organisation des pouvoirs publics, leur fonctionnement, leurs rapports mutuels, et dans certains systèmes juridiques, la détermination et la garantie des droits fondamentaux. »⁶⁰²

En plus du texte constitutionnel lui-même, deux éléments sont à prendre en compte : les autres sources formelles et la pratique constitutionnelle. Les autres sources formelles peuvent se définir ainsi :

« Quelle que soit la longueur du texte, la plupart des constitutions renvoient pour les détails soit à des lois organiques soit à des lois ordinaires. »⁶⁰³

601 Gingsburg, "Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases (Roundtable)," 154.

602 Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, 12.

603 Ibid., 19.

En fonction des pays, les lois organiques peuvent s'étendre aux garanties des droits et libertés, ou l'autonomie des régions. De même, certains règlements peuvent avoir valeur constitutionnelle⁶⁰⁴. La pratique quant à elle, renvoie à la « constitution réelle », c'est-à-dire non pas aux interprétations données par le juge de la constitution, mais aux accords dont elle a pu faire l'objet entre les acteurs politiques.⁶⁰⁵

« En raison de leur nature politique, les conventions ne sont pas sanctionnables par un juge. On ne peut donc avancer qu'elle ne sont pas obligatoires juridiquement, mais elles font quand même partie des sources du droit constitutionnel, puisque leur non-respect est illégitime. »⁶⁰⁶

Une différenciation peut être faite entre la pratique et les coutumes. Les coutumes sont la « réunion de deux éléments, une pratique récurrente et l'*opinio iuris*. Le premier est l'élément clair et objectif : la répétition claire et constante de précédents. Le second est l'élément psychologique et subjectif, c'est-à-dire la croyance dans le caractère obligatoire de cette pratique. On retrouve traditionnellement trois types de coutumes dans les ordres constitutionnels : les coutumes supplétives (qui remplacent la constitution écrite), les coutumes interprétatives (qui complètent la constitution écrite), et les coutumes modificatrices (qui correspondent à des précédents contraires à la constitution écrite). »⁶⁰⁷

Le contrôle de constitutionnalité tend à réduire la place de ces coutumes⁶⁰⁸. Il est important de contextualiser l'étude des systèmes juridiques :

« Surtout, il pose une limite importante au travail comparatif : la pertinence de la contextualisation ne peut reposer que sur une intensive recherche empirique et ce n'est que lorsqu'on disposera de résultats suffisants nombreux qu'une théorie du 'contexte pertinent' pourra être proposée (...) De manière concrète, on peut donner une double précision : d'une part, l'intensité de la contextualisation dépend des buts de la comparaison, et d'autre part, l'articulation des contextes sera reconfigurée en fonction de l'avancement des recherches. »⁶⁰⁹

Deux approches sont envisageables pour le choix des cas : rechercher des similitudes ou des différences. Mais loin de constituer des démarches opposées, elles sont complémentaires :

« La comparaison suppose avant tout la pluralité. (...) Un objet supposé identique peut être analysé du double point de vue de la similarité et de la différence de manière à offrir une compréhension

604 Ibid., 21.

605 Ibid., 22.

606 Ibid.

607 Ibid., 23–24.

608 Ibid, p. 24

609 Ibid.

complète de la réalité juridique. »⁶¹⁰

La comparaison est utilisée dans une démarche de recherche, et non juridique : les exigences sont différentes, car l'argumentation est du domaine de l'analyse, et non auprès d'une juridiction ou en vue de la formation de la jurisprudence :

« Moins qu'à une théorie de l'interprétation, le droit comparé renverrait donc à une théorie de l'argumentation. Dit en d'autres termes, on propose de déplacer le problème : les critères de la justification relèvent moins du 'contexte de la découverte' que du 'contexte de la justification'. »⁶¹¹

Les cas retenus sont essentiels pour évaluer la comparaison :

« En rendant compte de ses choix et donc de ses critères de comparaison, le comparatiste devrait, en revanche, rendre possible un contrôle sur la comparaison de manière à juger de sa pertinence. Toutefois la difficulté méthodologique n'est que déplacée puisque les critères pertinents dépendent de la connaissance des systèmes juridiques étrangers comparés. C'est pourquoi il semble important d'être attentif à la sélection des cas retenus (et aussi exclus). C'est un moyen raisonné pour échapper à la dimension tentaculaire de la comparaison. »⁶¹²

Les perspectives

La dimension comparative sert d'éclairage au fonctionnement des Grands Juges. Comme l'explique Marie-Claire Ponthoreau, la comparaison intégrative comme la comparaison différentielle ont de l'intérêt : il y a autant à retirer des similarités que des différences. Les entretiens que nous avons conduits avec les juges montrent la place qu'occupe la jurisprudence étrangère dans leur propre travail d'interprétation. Les exemples les plus cités sont les pays démocratiques, en Amérique, en Europe et en Asie. Dans leur conception même du droit, les juges accordent de l'importance à la comparaison juridique.

La présentation des différentes décisions permet aussi de comprendre l'évolution de leur jurisprudence. Nous nous sommes arrêtés sur deux aspects. Le premier est le rôle que ces différentes cours ont dans les différends institutionnels. Le second est la jurisprudence de ces dernières en matière de droits fondamentaux. Nous pourrions de cette manière mettre en perspective la propre évolution de la cour taïwanaise.

610 Ibid., 78–80.

611 Ibid., 82.

612 Ibid., 83.

Les décisions des cours constitutionnelles : la France

En France, la jurisprudence concernant les articles 34 et 37, concernant la répartition entre ce qui relève du domaine de la loi (article 34) et du règlement (article 37), a conduit à considérer d'une façon extensive l'article 34 (en incluant des dispositions contenues par exemple dans la « Déclaration universelle des Droits de l'Homme ») :

« (...) le Conseil constitutionnel a jugé que la loi contenant des dispositions appartenant normalement au domaine réservé au règlement étaient néanmoins valables en totalité aussi longtemps que le gouvernement ne sollicite pas du Conseil constitutionnel l'autorisation de modifier a posteriori des dispositions législatives empiétant sur le domaine réservé au règlement gouvernemental. »⁶¹³

Cette évolution a permis de redonner au parlement un champ législatif important :

« De ce fait, le droit français est presque revenu à la situation antérieure à 1958, où le pouvoir législatif pouvait édicter toutes les règles de droit qu'il souhaitait (...) »⁶¹⁴

En France, malgré l'absence de proclamation explicite du principe de l'Etat de droit, les dispositions sur ce point se basent sur l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789, en ce qui concerne l'intelligibilité des lois, la sécurité de juridiction et le recours juridictionnel⁶¹⁵.

La décision du 16 juillet 1971 incorpore le préambule de la Constitution⁶¹⁶ :

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 1er juillet 1971 par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi, délibérée par l'Assemblée nationale et le Sénat et adoptée par l'Assemblée nationale, complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, modifiée ;

613 Ibid., 367–368.

614 Ibid., 368.

615 Ibid., 372.

616 Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>

Vu la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées ;

1. Considérant que la loi déferée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971 ;

*2. Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ;
(...)*

6. Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ;

Décide :

Article premier :

Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901 ainsi que les dispositions de l'article 1er de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

Article 2 :

Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Cette décision est la première à inclure le préambule de la Constitution de 1946 dans le champ du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel, ce qui est rappelé dans le préliminaire et dans le paragraphe 2 des motivations de la décision.

Il a également inclus la « Déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen » dans le contrôle de constitutionnalité (décision du 27 décembre 1973 sur la loi de finance), dans le paragraphe 2 des motivations de la décision :

*2. Considérant, toutefois, que la dernière disposition de l'alinéa ajouté à l'article 180 du code général des impôts par l'article 62 de la loi de finances pour 1974, tend à instituer une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité d'apporter une preuve contraire à une décision de taxation d'office de l'administration les concernant ; qu'ainsi ladite disposition porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi contenu dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution*⁶¹⁷

Etant donné les pouvoirs limités du Conseil constitutionnel, il est difficile d'établir des tendances ; sur les questions des droits des personnes, le Conseil ne s'est pas opposé par exemple à la loi portant sur l'avortement (décision du 15 janvier 1975)⁶¹⁸.

Le fait remarquable dans le cas du Conseil constitutionnel est l'extension de son rôle, de contrôleur des actes parlementaires à juge constitutionnel, rôle renforcé avec l'introduction de la QPC, qui a fait augmenter le nombre de requêtes examinées par ce dernier.

Les décisions des cours constitutionnelles : l'Allemagne

L'Allemagne se caractérise par le rôle du Tribunal constitutionnel fédéral sur les questions d'équilibre des pouvoirs :

« En Allemagne, la Cour constitutionnelle fédérale s'est surtout signalée par sa propension à conforter les pouvoirs du parlement à l'égard du gouvernement. D'une part, en se fondant sur le principe de la démocratie et de l'Etat de droit, elle a exigé que le législateur ait le monopole de l'édiction des règles essentielles en toute matière (...). »⁶¹⁹

En Allemagne, l'article 20 al. 3 et l'article 28 (concernant les Länder) énoncent les principes de l'Etat de droit. La jurisprudence constitutionnelle a élargi ces principes :

« Ce qui est remarquable, dans la jurisprudence constitutionnelle allemande, c'est le nombre de

617 Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1973/73-51-dc/decision-n-73-51-dc-du-27-decembre-1973.7368.html>

618 Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/74-54-dc/decision-n-74-54-dc-du-15-janvier-1975.7423.html>

619 Ibid.

règles de droit non écrites qui ont été déduites de ces dispositions par le juge constitutionnel. »⁶²⁰

Historiquement, le Tribunal constitutionnel fédéral est allé parfois à l'encontre de la législation adoptée par les représentants élus :

« (...) en se fondant sur l'idée que l'Etat de droit établi par la 'Loi fondamentale' repose sur des valeurs liant l'Etat et le législateur exprimant la volonté de la majorité du moment, volonté qu'il incombe au tribunal de subordonner, quand il le faut, à l'ordre constitutionnel. »⁶²¹

Ce fut le cas avec l'arrêté de 1975 annulant la loi dépénalisant l'avortement⁶²². Il est ainsi devenu un législateur concurrent des représentants élus, ce qui a soulevé de nombreuses critiques à son encontre, notamment « d'avoir poussé son contrôle trop loin et de n'avoir pas respecté le pouvoir d'appréciation du législateur. »⁶²³ Une nouvelle loi est entrée en vigueur le 18 mai 1976, reprenant les dispositions du Tribunal constitutionnel fédéral⁶²⁴. Ce cas de figure s'est à nouveau présenté sur le même thème, le tribunal rendant un arrêt le 28 mai 1993, suspendant l'application d'une loi du 27 juillet 1992 étendant les possibilités de recours à l'avortement. La loi fondamentale place la protection de la vie par l'Etat au-dessus de toute autre considération (article 1^{er}, alinéa 1 de la Loi fondamentale) ; l'un des paragraphes stipule que l'avortement est contraire à la loi⁶²⁵:

L'interruption volontaire de grossesse doit être considérée fondamentalement comme contraire au droit et donc être interdite juridiquement. Le droit de l'enfant à naître ne doit pas, même pour un temps bref, être laissé à la libre décision, sans règle de droit, d'un tiers, fût-ce la mère.

(...)

En revanche, pour l'homicide qu'entraîne l'interruption volontaire de grossesse la femme ne peut pas revendiquer une position juridiquement protégée qui serait fondée sur sa liberté de conscience (article 4, alinéa 1 de la Loi fondamentale).

Le Tribunal reconnaît cependant que l'avortement peut être pratiqué dans certains cas⁶²⁶ :

620 Ibid., 370.

621 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 763.

622 Ibid.

623 Ibid., 764.

624 Ibid., 765.

625 Michel Fromont, « Droit à la vie et avortement », Chapitre 40 in Bon and Maus, *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, 199–200.

626 Ibid., 200.

L'existence de droits fondamentaux au profit de la femme conduit cependant à ce que, dans des situations exceptionnelles, il soit acceptable, voire même nécessaire dans certains de ces cas, de ne pas lui imposer un tel devoir. Il revient au législateur de définir de façon précise de telles situations exceptionnelles en se fondant sur leur caractère intolérable. Pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'il y ait des charges qui exigent un tel degré de sacrifice des propres valeurs de la vie qu'il ne peut pas être exigé de la femme.

Michel Fromont note que cette décision vient confirmer la décision de 1973. Elle est également une conséquence de la réunification allemande. Le Tribunal précise les dispositions qui incombent à l'Etat pour protéger les enfants, à naître, et partant, les conditions dans lesquelles peuvent être réalisés des avortements, ainsi que les mesures de prévention à prendre. Le Tribunal fait référence à la loi du 18 mai 1976 (interruption en cas de risques pour la santé de la mère ou de l'enfant, viol et détresse de la mère). Le changement principal est que l'interruption volontaire de grossesse n'est plus punissable dans les douze premières semaines, mais il ne peut faire l'objet d'aucune prise en charge, comme indiqué dans la nouvelle loi de 1993⁶²⁷. Une loi conforme aux dispositions de l'arrêt a été adoptée le 29 juin 1995⁶²⁸.

« En réalité, ces griefs procèdent d'un même jugement de valeur : la loi dépénalisant l'avortement était tenue pour une loi 'progressiste' ; en l'annulant, le tribunal a été inspiré par la même idéologie que celle qui l'a conduit à justifier le *Berufsverbot*⁶²⁹ ou les mesures de lutte contre le terrorisme. Les griefs sont donc eux-mêmes essentiellement d'ordre idéologique et sont en somme les mêmes, mais en sens opposé, que ceux qui sont généralement adressés à la Cour suprême des Etats-Unis dans les années 60. »⁶³⁰

Néanmoins, sur d'autres sujets, le Tribunal semble être passé d'une attitude plutôt « conservatrice », favorisant l'Etat au détriment du citoyen (comme les lois sur le terrorisme) dans les années 70, à « progressiste » (comme la dépénalisation de l'usage du haschich) dans les années 90⁶³¹ :

« Mais, alors qu'à cette époque le juge constitutionnel était apparu d'abord comme censeur de la majorité, il semble s'ériger aujourd'hui en censeur de l'opinion dominante. »⁶³²

627 Ibid., 201–203.

628 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 765; Bon and Maus, *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, 204.

629 Interdictions professionnelles en raison d'antécédents judiciaires.

630 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 766.

631 Ibid., 766–767.

632 Ibid., 767–768.

L'arrêt rendu le 18 décembre 2002 fait suite à une difficulté de vote lors de l'adoption d'un projet de loi au Bundesrat portant sur les questions d'entrée et de séjour : deux ministres du Land de Brandebourg ont voté exprimé des positions différentes (le ministre-président SPD votant « oui », un ministre CDU votant « non »), alors que le vote des Länder se doit d'être homogène. Le projet de loi fut néanmoins adopté une fois que le président de séance ait demandé au seul ministre-président comment votait le Land, et ratifié par le président fédéral le 20 juin 2002. Plusieurs Länder ont porté ce projet de loi devant le Tribunal constitutionnel fédéral, qui a confirmé l'inconstitutionnalité de la loi sur la base du vice de procédure⁶³³.

« La majorité de la Cour a donc considéré que le premier appel valait vote effectif et clair du Brandebourg et, dans ces conditions, qu'il n'était pas admissible que le président de séance demande une nouvelle fois, cette fois au seul chef du gouvernement, quel était le vote du Land de Brandebourg. »⁶³⁴

« Politiquement, cette décision était un revers sérieux pour le gouvernement de M. Schröder, mais elle a surtout montré que la Cour ne se bornait pas à exercer, dans une affaire très sensible, un contrôle restreint de la décision interne d'un organe constitutionnel. »⁶³⁵

Le Tribunal constitutionnel fédéral est qualifié par Loewenstein de « plus haut arbitre de la dynamique de puissance politique. »⁶³⁶ Mais seules des organes fédéraux peuvent déposer des requêtes, sous réserve de justification d'atteinte aux droits et devoirs énoncés dans la « Loi fondamentale ». L'arrêt du 16 février 1983 portant sur la conformité de la dissolution du Bundestag par le président fédéral a défini à la fois les pouvoirs du Tribunal et ceux des autres pouvoirs⁶³⁷.

« La place du Tribunal constitutionnel fédéral dans le jeu des rapports entre les organes politiques semblait ainsi, après la décision du 16 février 1983, clairement établie : celle d'un juge de la légalité constitutionnelle exerçant à l'égard des pouvoirs publics un contrôle restreint, n'allant pas au-delà de la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation dans la mise en œuvre de leur pouvoir discrétionnaire. »⁶³⁸

Un cas de figure similaire s'est produit en 2005, où le président fédéral, à la demande du chancelier Gerhard Schröder, a dissout le *Bundestag* le 21 juillet 2005. La décision du 25 août 2005 affirme la constitutionnalité de cette décision. Le Tribunal rappelle les principes fondamentaux sur lesquels

633 Ibid., 771–772.

634 Ibid., 773.

635 Ibid.

636 Ibid., 769.

637 Ibid.

638 Ibid.

s'appuient le gouvernement et le parlement⁶³⁹:

La Loi fondamentale, par ses articles 63, 67 et 68, s'efforce d'obtenir un gouvernement capable d'agir. La capacité d'agir ne signifie pas seulement que le Chancelier fédéral détermine par sa volonté d'agir les lignes directrices de la politique, mais encore qu'il sait avoir derrière lui la majorité des députés du Bundestag.

Le Tribunal confirme que le président était en droit de dissoudre le Bundestag⁶⁴⁰:

Les décisions contestées du Président de la Fédération sont compatibles avec la Loi fondamentale.

Les démarches procédurales exigées par l'article 68 de la Loi fondamentale ont été observées. La question de confiance en vue de parvenir à la dissolution du Bundestag et à des élections anticipées ne peut pas être déclarée avoir fait l'objet d'un usage contraire à son objectif. On ne peut pas donner une nette préférence à une autre appréciation que celle du Chancelier fédéral selon laquelle, vu l'état des forces existant au Bundestag, il ne pouvait plus mener à l'avenir une politique soutenue par la majorité du Parlement. Les actes du Président de la Fédération ne révèlent aucune faute d'appréciation.

Bien que les contextes soient quelque peu différents entre 1983 et 2005 (renversement d'alliance dans un cas, désaccords internes à la majorité dans l'autre), les ressorts de la décision du Tribunal restent les mêmes⁶⁴¹. Michel Fromont souligne que le principe sur lequel se sont basés les juges est la capacité du gouvernement à mener sa politique :

« L'essentiel des motifs est constitué par le rappel des motifs de la décision antérieure. La Cour insiste sur la nécessité pour le gouvernement et son chef d'avoir une majorité qui les soutienne. (...) C'est pourquoi l'article 68 autorise le Président de la Fédération à dissoudre le *Bundestag* si le chancelier estime de façon justifiée que la capacité d'agir du gouvernement est très diminuée. Or le chancelier qui est menacé de défaites au *Bundestag* dans un avenir proche peut à juste titre estimer que son gouvernement sera bientôt incapable d'agir ; il peut en être ainsi également lorsque le chancelier est obligé, pour éviter des votes négatifs, de s'éloigner de sa politique précédente et de

639 Michel Fromont, « Dissolution du parlement », Chapitre 114 in Bon and Maus, *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, 581.

640 Ibid.

641 Ibid., 582–584.

mener une autre politique ; bref il n'est pas tenu d'attendre le moment où les difficultés seront insurmontables. La Cour rappelle alors les deux précédents de 1972 et de 1983. Puis la Cour insiste sur les limites de son pouvoir de contrôle lorsque la dissolution est précisément justifiée par les estimations du chancelier selon lesquelles il ne peut plus espérer bénéficier d'un appui constant de sa majorité et donc mettre pleinement en œuvre son programme d'action. »⁶⁴²

Sur ce dernier point, celui du champ de contrôle du Tribunal, à défaut de possibilités d'auto-dissolution du *Bundestag*, Michel Fromont estime que « la Cour a touché ici l'extrême limite de son pouvoir d'interprétation »⁶⁴³.

Les décisions des cours constitutionnelles : les Etats-Unis

Aux Etats-Unis, où la séparation des pouvoirs est forte, le pouvoir législatif a une grande latitude de recours contre le pouvoir exécutif, en particulier via la pratique du veto, ou celle de la limitation des pouvoirs de révocation du président, sur lesquels la Cour suprême n'a pas opposé d'objections⁶⁴⁴.

L'Etat de droit aux Etats-Unis revient essentiellement à la question du caractère approprié de la procédure juridique⁶⁴⁵.

Le contrôle de constitutionnalité remonte à l'arrêt *Marbury v. Madison* du 24 février 1803, par lequel la Cour suprême a prononcé l'inconstitutionnalité d'une loi fédérale, même si quelques précédents avaient ouvert la voie au contrôle de constitutionnalité au niveau étatique et fédéral⁶⁴⁶.

Le cas à l'origine de cette décision vient à la suite de la défaite des fédéralistes aux élections de 1800. Le Congrès vote la création de nouveaux tribunaux, à la tête desquels le président sortant John Adams nomme de nouveaux juges, dont William Marbury. Les documents nécessaires à la confirmation de la nomination de certains juges, y compris Marbury, n'arrivèrent pas à temps. Le nouveau président Thomas Jefferson décida de suspendre les nominations. En 1801, plusieurs juges portèrent le cas devant la Cour suprême, demandant à cette dernière d'agir contre le nouveau secrétaire d'Etat James Madison⁶⁴⁷. La décision reprend l'opinion du *Chief Justice* Marshall, auparavant secrétaire d'Etat de John Adams. L'un des passages importants de cette longue décision est d'attribuer au pouvoir judiciaire le contrôle de la conformité des actes parlementaires vis-à-vis

⁶⁴² Ibid., 584.

⁶⁴³ Ibid., 585.

⁶⁴⁴ Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, 366.

⁶⁴⁵ Ibid., 360.

⁶⁴⁶ Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 345.

⁶⁴⁷ Zoller, *Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, 1–2.

de la Constitution et l'interprétation des lois en fonction de la Constitution⁶⁴⁸ :

Il est certain que ceux qui élaborent les constitutions écrites les conçoivent comme devant former le droit fondamental et suprême de la nation, et que, par conséquent, le principe d'un tel gouvernement est qu'un acte législatif contraire à la constitution est nul.

Ce principe est consubstantiel à toute constitution écrite et doit, par conséquent, être considéré par cette Cour comme l'un des principes fondamentaux de notre société. Il ne faut donc pas le perdre de vue dans la poursuite de l'examen du sujet.

Si un acte du pouvoir législatif, contraire à la constitution, est nul, doit-il, nonobstant sa nullité, être considéré comme liant les juges et oblige-t-il ceux-ci à lui donner effet ? Ou, en d'autres termes, bien qu'il ne soit pas du droit, constitue-t-il une règle qui serait en vigueur comme s'il en était ? Ce serait renverser en fait ce qui est établi en théorie ; et cela constituerait, à première vue, une absurdité trop énorme pour qu'on y insistât. Il faut pourtant y consacrer une réflexion plus attentive.

C'est par excellence le domaine et le devoir du pouvoir judiciaire de dire ce qu'est le droit. Ceux qui appliquent une règle de droit à des cas particuliers doivent nécessairement expliquer et interpréter cette règle. Lorsque deux lois sont en conflit, le juge doit décider laquelle des deux s'applique.

Dans ces conditions, quand une loi est en opposition avec la constitution et que la loi comme la constitution s'appliquent à un cas particulier de telle sorte que le juge doit ou bien décider de l'affaire conformément à la loi et écarter la constitution, ou bien en décider conformément à la constitution et écarter la loi, le juge doit dire laquelle des deux règles en conflit gouverne l'affaire. C'est là l'essence même du devoir judiciaire.

Si donc les juges doivent tenir compte de la constitution, et si la constitution est supérieure à la loi ordinaire, c'est la constitution, et non la loi ordinaire, qui régit l'affaire à laquelle toutes les deux s'appliquent.

Comme le note Elisabeth Zoller, la décision ne tranche pas le fond du problème :

« La Cour réussit l'exploit sous la plume de John Marshall de donner satisfaction aux deux parties : Marbury fut reconnu avoir un droit à être nommé, et Madison conforté dans son pouvoir de ne pas le nommer. »⁶⁴⁹

Mais en matière de contrôle de constitutionnalité, Elisabeth Zoller estime que « la réputation est par

648 Ibid., 12–13.

649 Ibid., 13.

trop surfaite », car le juge Marshall le limite à un problème de hiérarchie des lois⁶⁵⁰. L'importance de cette décision est d'avoir inscrit les théories sur le contrôle de constitutionnalité, qui existaient avant l'arrêt *Marbury v. Madison* dans une décision de justice, c'est-à-dire de les avoir constitutionnalisées. Ces théories sont devenues pratiques juridiques⁶⁵¹.

L'arrêt *Martin v. Hunter's Lessee* de 1816 a fait de la Cour le garant de l'uniformité législative. Les juridictions inférieures se doivent de suivre ses interprétations⁶⁵². Le Congrès s'est montré enclin à limiter l'étendu du contrôle de constitutionnalité des juges de la Cour suprême, notamment après la guerre de Sécession, tandis que la Cour a limité le pouvoir du Congrès sur les Etats après la guerre civile⁶⁵³ :

« Ainsi, les déclarations d'inconstitutionnalité des lois des Etats ont été relativement fréquentes, celles des lois fédérales plus rares et intervenant de façon plus sporadique. Il reste que, statistiquement, le nombre de lois invalidées, tant à l'échelon des Etats qu'à celui de l'Union, est dérisoire par rapport à l'ensemble des législations adoptées. Par ailleurs, le contrôle de constitutionnalité de la Cour suprême n'est pas général. Peu de dispositions constitutionnelles sont utilisées. On a déjà cité les principales : la *commerce clause*, la *due process of law clause* des 5^e et 14^e amendements, celle d'égalité de protection des lois. La Cour utilise aussi la section 8 de l'article 1^{er} énumérant les pouvoirs du Congrès pour sanctionner les excès de compétence du législateur fédéral. S'agissant des actes de l'exécutif, la Cour utilise, comme fondement d'invalidation, plutôt la violation de la loi fédérale que la non conformité aux dispositions constitutionnelles réglant les compétences gouvernementales. »⁶⁵⁴

La nature politique des décisions est apparente ; il est difficile de précisément définir des périodes progressistes et conservatrices, même si des tendances existent. Une même composition de cour peut avoir pris des orientations progressistes dans certains domaines, et plus conservatrices dans d'autres. L'évolution générale cependant est qu'à l'expansionnisme des droits sous la présidence de Earl Warren (1953-1959)⁶⁵⁵, et dans une moindre mesure sous celle de Warren Burger (1969-1986)⁶⁵⁶, a répondu une limitation du droit, sans nécessairement revenir sur les principes

650 Ibid., 14.

651 Ibid., 21.

652 Mény and Surel, *Politique comparée Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 406–407.

653 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 346–347.

654 Ibid., 347.

655 Entre autres décisions notables, cette Cour a déclaré inconstitutionnelle la ségrégation dans les écoles avec la décision *Brown v. Board of Education* (17 mai 1954).

656 Sur cette même question, cette Cour a rendu une décision enjoignant de mettre en place immédiatement

fondamentaux des décisions précédentes, en particulier sous la présidence de William Rehnquist (1986-2005)⁶⁵⁷.

Cela transparaît dans des décisions sur l'avortement, que nous prenons ici en exemple. Ainsi avec la décision *Roe v. Wade* du 22 janvier 1973 sur l'interruption volontaire de grossesse, adoptée par sept voix contre deux, qui déclare que les lois criminalisant l'avortement sont en contradiction avec le droit à la vie privée (14^e amendement en particulier)⁶⁵⁸. C'est sur cette base que la Cour prend sa décision⁶⁵⁹ :

A la lumière de tout ceci, nous ne croyons pas qu'en souscrivant à une certaine théorie de la vie, le Texas puisse passer outre aux droits de la femme enceinte qui sont en cause dans cette affaire. Nous répétons que l'Etat a incontestablement un important et légitime intérêt à préserver et à protéger la santé de la femme enceinte, qui, résidente ou non de l'Etat, cherche à y obtenir une consultation et un traitement médical, de même qu'il a un intérêt aussi légitime et important à sauvegarder la potentialité d'une vie humaine. Ces intérêts sont séparés et distincts. Chacun d'entre eux croît en importance à mesure que la femme approche de l'accouchement et il existe un moment au cours de la grossesse où chacun devient « impérieux ».

Cette décision a marqué une tournant :

« (...) cet arrêt lui a aussi fait faire un formidable progrès en reconnaissant au profit de la femme un 'droit à la vie privée... de portée suffisante pour inclure la décision d'une femme de mettre ou un non un terme à sa grossesse.' Ce droit s'est révélé être – la jurisprudence ultérieure l'a prouvé – la matrice d'un droit à l'intimité des choix personnels qui, au-delà de la situation des femmes, a changé la situation de l'individu vis-à-vis du pouvoir. »⁶⁶⁰

Mais, avec les changements de composition intervenus au sein de la Cour suprême, des limitations seront apportées plus tard, qui, sans remettre en question le droit à la vie privée, et la liberté de choix qui en découle pour les femmes, restreignent les possibilités d'exercice de ce dernier.

La décision *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey* du 9 juin 1992 intervient dans ce contexte. A la suite de la décision *Roe v. Wade* de 1973, certains Etats ont cherché à limiter

la déségrégation en milieu scolaire dans le sud des Etats-Unis (*Alexander v. Holmes County Board of Education* du 29 octobre 1969), alors qu'elle s'est montrée plus restrictive dans d'autres domaines, par exemple en matière de libertés individuelles.

657 Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 381–386.

658 Zoller, Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis, 429–430.

659 Ibid., 435–436. La Cour estimera ce délai à un trimestre.

660 Ibid., 442.

l'accès à l'avortement dans les trois premiers mois, comme celui de Pennsylvanie, qui imposa des restrictions par différentes dispositions de lois entre 1988 et 1989. Des cliniques de l'Etat attaquèrent en nullité les dispositions, et après différents jugements contradictoires par les cours de district et d'appel, c'est la Cour suprême qui statua sur la constitutionnalité des dispositions⁶⁶¹.

La Cour réaffirme les principes énoncés dans la décision *Roe v. Wade*⁶⁶²:

Après avoir considéré les problèmes constitutionnels fondamentaux résolus dans Roe, les principes d'intégrité qui gouvernent l'institution à laquelle nous appartenons et la règle du précédent, nous avons été conduits à conclure comme suit : le principe central de la chose jugée dans Roe doit être maintenu et une fois de plus réaffirmé.

La Cour suprême introduit le principe de la « charge induue » comme critère d'évaluation des législations⁶⁶³:

De ce que nous avons dit jusqu'ici, il résulte que la femme a le droit constitutionnel à disposer d'une certaine marge de liberté pour mettre un terme à sa grossesse (...) Nous rejetons le cadre trimestriel que nous ne tenons pas pour partie intégrante du principe fondamental de la décision de Roe (...) Ce n'est que lorsque la réglementation de l'Etat impose une charge induue à l'exercice par la femme de son pouvoir de décision que le pouvoir de l'Etat porte atteinte à ce qui fait le cœur de la liberté protégée par la clause sur la procédure régulière du droit (...) Les règlements visant à protéger la santé d'une femme qui veut interrompre sa grossesse sont constitutionnels s'ils ne lui imposent pas une charge induue.

La Cour suprême validera en partie à l'aune de ce principe les dispositions prises par l'Etat de Pennsylvanie, limitant l'accès à l'avortement⁶⁶⁴. Elisabeth Zoller note que le principe posé par la décision *Roe v. Wade*, la liberté de la femme, n'est pas remis en question par la décision. La partie consacrée aux « charges induues » ne reçoit pas l'assentiment d'une majorité des juges, même si elle limite la portée de la décision *Roe v. Wade* :

« A la différence du critère de la 'charge induue' proposé dans la partie IV comme le standard idoine pour se prononcer sur la constitutionnalité des lois d'Etat relative à l'avortement, et qui ne mobilise

661 Ibid., 729–730.

662 Ibid., 731.

663 Ibid., 737.

664 Ibid., 737–738.

que trois voix derrière lui, la partie I de l'arrêt, ainsi que les parties II et III rassemblent derrière elles une majorité de cinq juges, soient les trois juges qui les rédigent et les deux juges, Blackmun et Stevens, qui les rejoignent. Ces trois parties, augmentées de deux sous-parties de la partie V et de toute la partie VI, forment une opinion de la Cour, point capital dans la mesure où cette opinion reconferme *Roe*. La confirmation de *Roe* est le *holding* de l'arrêt Casey, la décision proprement dite, la règle de droit posée par l'arrêt. Revêtue de l'autorité de la chose jugée, cette règle a valeur de précédent. »⁶⁶⁵

La Cour exerce une auto-limitation en matière politique⁶⁶⁶. La déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour suprême se limite souvent au cadre du procès durant lequel a été soulevé l'exception d'inconstitutionnalité : la loi est inapplicable *inter partes*⁶⁶⁷. Mais en pratique, cette décision a force de droit dans les autres cas, et revient quasiment à frapper d'inconstitutionnalité la loi en question⁶⁶⁸.

La Cour est attentive au principe de séparation des pouvoirs⁶⁶⁹. La décision *Immigration and Naturalization Service (I.N.S.) v. Chadha* du 23 juin 1983 est un cas illustrant les positions de la Cour suprême sur la séparation des pouvoirs. La Cour eut à statuer sur la constitutionnalité d'une décision d'une commission de la Chambre des représentants, au sujet de la dispense d'expulsion d'un immigré du nom de Jagdish Rai Chadha. L'affaire portait sur la constitutionnalité d'une disposition de la loi qui indique que le Congrès doit se prononcer sur les dispenses d'expulsion accordée par le ministre de la Justice (après avis des juges de l'immigration). En l'espèce, la décision de la Chambre des représentants avait renversé la décision du ministre (en lui opposant un veto), et prononçait l'expulsion de M. Chadha. Les juges de la Cour suprême se sont prononcés sur requête de l'INS, après qu'une décision devant la cour d'appel estima que la disposition de loi enfreignait le principe de séparation des pouvoirs ; c'est ce que confirmera la Cour suprême, par six voix contre trois⁶⁷⁰ :

La nature de la décision prise par le veto de la seule Chambre (des représentants) dans cette affaire fait apparaître encore plus son caractère législatif. Après avoir longtemps appliqué aux lois privées (private bills) la procédure longue et absorbante applicable (à toutes les lois), le Congrès a choisi

665 Ibid., 739.

666 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 348.

667 Ibid.

668 Mény and Surel, *Politique comparée Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 422.

669 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 386.

670 Zoller, *Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, 515–516.

en toute connaissance de cause de déléguer à la branche exécutive, et spécialement au ministre de la justice, la compétence pour autoriser, dans certaines circonstances précises, des étrangers susceptibles d'être expulsés à rester dans le pays. Nul ne conteste que ce choix de déléguer la compétence soit précisément le genre de décision qui ne peut être exécuté que conformément aux procédures prévues à l'article I⁶⁷¹. Le désaccord avec la décision du ministre de la justice de suspendre l'exécution de Chadha - autrement dit, la décision du Congrès de l'expulser – comme le choix initial du Congrès de déléguer au ministre compétence pour ladite décision, sont des décisions politiques que le Congrès ne peut prendre que d'une seule manière : par leur passage devant les deux chambres, suivies de leur présentation au Président. Le Congrès doit respecter sa propre délégation de compétence jusqu'à ce que celle-ci soit modifiée ou révoquée par la loi⁶⁷².

Cette pratique de la censure par le Congrès d'un pouvoir exercé par délégation existait, avant cette décision, dans plus de deux cents lois. La décision de la Cour suprême souligne que le bicaméralisme, sauf exceptions, ne permet pas qu'une seule des deux chambres exerce seule un veto législatif. Dans le cas de la loi sur l'immigration, la résolution (permettant la censure de la décision du ministère de la justice) visée par la décision de la Cour suprême, de nature législative, devait recevoir l'approbation des deux chambres, et être signée par le président ; ceci n'ayant pas été le cas, elle a été déclarée inconstitutionnelle⁶⁷³.

La décision de la Cour vise à maintenir un équilibre entre les pouvoirs, en ne permettant pas au Congrès de s'opposer aux actes de l'exécutif, en dehors des cas de nominations et de procédures de destitution, où il peut agir de sa propre initiative.

Cette décision n'a pas par la suite limité les pouvoirs du Congrès sur l'exécutif et l'administration. Le Congrès incorporera des dispositions de contrôle dans les futures lois. Celles-ci s'ajoutent aux nombreux pouvoirs dont il dispose déjà pour contrôler l'exécutif, particulièrement en matière budgétaire⁶⁷⁴. En 1991, la Cour a confirmé la jurisprudence de la décision *Chadha* de 1983 en interdisant les vetos législatifs (*Metropolitan Washington Airport Authority v. Citizens for the Abatement of Aircraft Noise* du 17 juin 1991)⁶⁷⁵.

671 L'article I de la Constitution américaine stipule que le pouvoir législatif appartient au seul Congrès.

672 Zoller, *Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, 523.

673 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 388–389.

674 Zoller, *Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, 538–539.

675 Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 389.

Les décisions des cours constitutionnelles : le Japon

Le Tribunal suprême japonais a historiquement fait montre d'une tendance conservatrice ; ceci est largement dû au processus de nomination de ces juges, qui ne garantit pas leur indépendance vis-à-vis du pouvoir. Le fait que ce dernier ait été pendant plus de cinquante ans après-guerre aux mains des conservateurs du PLD n'est pas étranger à l'orientation de la jurisprudence de cette institution.

Certains tribunaux locaux ont invoqué des traités internationaux, malgré la faible utilisation de ce moyen, comme le Tribunal d'Osaka en 1994 concernant la contestation de l'enregistrement des empreintes digitales, qui s'est appuyé sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶⁷⁶.

Cette tendance conservatrice se manifeste à travers la validation par le Tribunal suprême de lois discriminatoires, comme celle instaurant l'héritage d'un enfant illégitime à la moitié de celui d'un enfant légitime (décision du 5 juillet 1995, adoptée néanmoins avec cinq opinions dissidentes et cinq opinions complémentaires) ou restrictives avec l'instauration d'un délai de six mois pour les femmes entre deux mariages (décision du 5 décembre 1995).⁶⁷⁷ Elle a également débouté un plaignant qui n'avait pas été engagé après une période d'essai en raison de ses appartenances politiques, estimant que les articles de la Constitution ne s'étendaient pas aux relations entre individus (décision du 12 décembre 1973)⁶⁷⁸. Dans le domaine des libertés fondamentales, le Tribunal suprême a validé la « Loi sur la répression des activités subversives », au risque de limiter la liberté d'expression (décision de 19 septembre 1990). Il a confirmé les restrictions à la liberté politique des fonctionnaires, du fait de la neutralité de leur fonction (décision du 6 novembre 1974). Il a déclaré constitutionnel le contrôle préalable des manifestations, même en l'absence de critères précis, du fait des risques liés aux mouvements de foule (décision du 20 juillet 1960)⁶⁷⁹. Les enquêtes journalistiques portant sur des secrets d'Etat ont été condamnées par le Tribunal suprême, qui a mis en avant la nécessité de protéger ce secret (décision du 31 mai 1978)⁶⁸⁰.

Au niveau de l'organisation des pouvoirs et des différends institutionnels, le Tribunal s'est déclaré incompétent à examiner des actes politiques, comme sa décision du 8 juin 1960 sur la dissolution du parlement en 1952 l'a indiqué⁶⁸¹ :

La question de la validité de la dissolution de la Chambre des Représentants est hors du champ du

676 Ueno, *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*, 47–48.

677 Ibid., 55.

678 Ibid., 56.

679 Ibid., 56–57.

680 Ibid., 60.

681 Site du Tribunal suprême : http://www.courts.go.jp/app/hanrei_en/detail?id=14

contrôle de constitutionnalité même en tant que question préliminaire (il existe une opinion dissidente).

L'argument principal, qui est repris dans l'opinion majoritaire, est le suivant :

Cependant, même en vertu de la séparation des pouvoirs inscrite dans la Constitution, l'exercice du pouvoir judiciaire n'est pas exempté de certaines limites, et il ne fait pas en conclure précipitamment que tous les actes sont soumis au contrôle de constitutionnalité sans limites. Des actes tels que l'acte hautement politique de l'Etat qui est directement en rapport avec la gouvernement de la nation est hors du champ du contrôle de constitutionnalité même s'il existe des débats en droit et si le jugement sur leur validité est légalement possible ; ce jugement doit être laissé aux acteurs politiques tel que le gouvernement et le Parlement qui endossent la responsabilité politique vis-à-vis du peuple souverain, et doit être laissé en dernier instance à la volonté populaire. Ces limites du pouvoir judiciaire proviennent au final du principe de la séparation des pouvoirs, et à la lumière de la nature hautement politique de l'acte de gouvernement en question, la nature de la Cour en tant qu'organe judiciaire, et les limitations procédurales qui viennent avec le jugement, il faut comprendre qu'il s'agit des limites inhérentes au sein de la nature constitutionnelle du pouvoir judiciaire, bien qu'il n'y ait pas de dispositions explicites.

Restent les problèmes de contentieux électoral. A l'occasion des élections législatives de 1972, il a déclaré inconstitutionnel un tableau électoral (celui de la première circonscription de Chiba) en raison des écarts de représentation entre circonscriptions, déclarant l'élection illégale, mais sans l'invalidier du fait des conséquences sur le fonctionnement des institutions (décision du 14 avril 1976)⁶⁸² :

Le jugement suivant doit être modifié comme suit. La demande du Requérant est rejetée. Cependant, l'élection qui s'est tenue le 10 décembre 1972 dans le district de Chiba (Préfecture) en vue d'élire les membres de la Chambre des Représentants est illégale.

Les frais de justice sont à la charge de l'Intimé.

682 Site du Tribunal suprême : http://www.courts.go.jp/app/hanrei_en/detail?id=48

Ce que la conclusion résume⁶⁸³ :

De ce fait, le jugement de la Cour ci-dessous qui tient l'élection pour valide est rejetée intrinsèquement la demande du Requérant est illégale dans le sens où elle commet une erreur dans l'interprétation et l'application de la Constitution. L'appel est fondé sur ce seul point. Dès lors, le jugement de la Cour ci-dessous doit être modifié en tant que jugement qui rejette la demande du Requérant et déclare dans le texte principal que ladite élection est illégale.

Sept juges ont néanmoins fait part de leur désaccord avec cette décision⁶⁸⁴.

De la même manière, le Tribunal a déclaré constitutionnelle la mise en œuvre d'un scrutin mixte majoritaire et proportionnel en 1994, argumentant que les élections d'octobre 1996 étaient valides (décision du 10 novembre 1999), malgré les problèmes d'égalité de valeur des votes (écarts de représentation entre les circonscriptions), car le législateur avait une marge de manœuvre susceptible de rentrer en contradiction avec le principe d'égalité des votes⁶⁸⁵. Le Tribunal laisse la liberté d'action au législateur.

Mamiko Ueno met en avant la passivité du Tribunal suprême, en particulier en matière de libertés fondamentales et de contrôle des actes législatifs et de gouvernement, au point de remettre en question l'institution :

« L'histoire des jugements en inconstitutionnalité par la Cour suprême depuis l'institution de la Constitution japonaise a déjà plus de 60 ans. Cependant, le nombre de décisions d'inconstitutionnalité prononcées pendant toute cette période atteint à peine le nombre de quinze. Parmi ces quinze jugements, on trouve plusieurs condamnations du tableau de découpage des circonscriptions électorales pour inconstitutionnalité vis-à-vis du principe d'égalité de valeur des bulletins de vote des électeurs ; on trouve également des décisions portant sur les conditions de limitation de la liberté économique. Dans le domaine de la liberté de l'esprit par exemple, on ne trouve qu'une seule décision portant sur la liberté religieuse. Alors que la liberté de l'esprit est considérée comme une liberté fondamentale située au cœur du régime démocratique, cela semble peu, et on est en droit de se demander si la Cour suprême remplit bien son rôle. De fait, le contrôle de constitutionnalité au Japon apparaît très peu actif.

Inversement on peut dire que la Cour suprême incline, de manière quasi-systématique dans ses

683 Site du Tribunal suprême : http://www.courts.go.jp/app/hanrei_en/detail?id=48

684 Ibid., 215–219.

685 Ibid., 219–220.

jugements, dans le sens de la conformité avec la Constitution. En effet, au Japon, tout acte d'Etat est soumis à un contrôle constitutionnel. Or, quand on regarde la jurisprudence de la Cour suprême, on s'aperçoit qu'en tout et pour tout seuls moins de dix jugements d'inconstitutionnalité ont été prononcés contre les lois. Il est difficile de croire dans ces conditions que le contrôle du pouvoir législatif est suffisant. D'autre part, la possibilité de décisions d'inconstitutionnalité frappant les actes de l'administration se réduit de plus en plus, en raison de l'inefficience des procès administratifs. »⁶⁸⁶

Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer le rôle passif du Tribunal. Le premier est la surcharge de travail induite par le rôle à la fois de cours de cassation et d'institution de supervision de système judiciaire du Tribunal suprême, en plus de celui de cours constitutionnel. Le second est la conception conservatrice du rôle de l'institution, et la déférence vis-à-vis des actes législatifs et de gouvernement, qui ne sont pas remis en cause. Le troisième est d'ordre sociologique. La plupart des juges sont des magistrats ou des avocats (les conseillers référendaires qui les assistent sont souvent des juges), souvent assez âgés (la moyenne des nominations est d'environ soixante-cinq ans). L'examen populaire à l'occasion des élections législatives concernant la nomination des juges a lieu tous les dix ans (article 79 de la Constitution), mais certains juges n'y sont jamais soumis, en se retirant avant⁶⁸⁷. Le Tribunal suprême est composé essentiellement de fonctionnaires. Il y a peu de professeurs d'université par exemple. Les recherches sont limitées à la jurisprudence, à l'exclusion des travaux universitaires, ce qui limite les interprétations du droit⁶⁸⁸. Sur le plan politique, le fait qu'un seul parti, le PLD, ait dominé la politique japonaise après-guerre⁶⁸⁹, n'a pas favorisé l'autonomisation du Tribunal suprême vis-à-vis du gouvernement, qui nomme les juges.

Masami Itô propose de séparer les activités du Tribunal suprême qui relèvent du contrôle de constitutionnalité et de créer une cour constitutionnelle :

« Il conviendrait de considérer la Cour suprême comme la juridiction finale des affaires ordinaires, étant bien entendu que cette Cour suprême serait constituée par beaucoup de juges de carrière, et de faire juger les procès en constitutionnalité par une autre Cour dite Cour constitutionnelle, comme cela est le cas dans le système continental. »⁶⁹⁰

686 Ibid., 231.

687 Cet examen des nominations, comme nous l'avons souligné, est problématique par rapport au principe d'inamovibilité, bien que sa portée pratique soit limitée.

688 Ueno, *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*, 231–234.

689 Ibid., 244.

690 Itô, Masami 伊藤正己, *A mi-chemin entre le juriste universitaire et le juge* 裁判官と学者の間 (*Saibankan to gakusha no aida*), Tokyo : Yûhikaku, 1993, p. 116 et suivantes, cité par Ueno, Masami, *op. cit.*, p. 233

Il semble y avoir manifestement une tendance cyclique aux orientations des décisions de certaines institutions, qui sont le résultat de l'évolution de l'opinion publique et des majorités politiques au pouvoir. Il ne serait pas pertinent de rapprocher les Grands Juges avec des institutions d'époques différentes. Si comparaison il y a, elle doit avoir lieu pour une époque donnée. Nous avons vu qu'il était difficile de dégager des traditions juridiques précises pour les quatre institutions citées tout au long de ce travail, étant donné les variations dans leur positionnement. Il n'en reste pas moins que Taïwan était durant la période et est encore aujourd'hui dans une phase d'expansion des droits individuels, et de leur garantie vis-à-vis de l'Etat. Les différences législatives qu'on retrouve par rapport à d'autres pays démocratiques tiennent plus aux orientations politiques des partis et à l'état de l'opinion qu'à l'action des Grands Juges.

Etant donné l'importance des influences juridiques occidentales sur le fonctionnement de cet organe, il ne serait pas pertinent de modéliser les Grands Juges en parlant par exemple de cour « à l'allemande » ou « à l'américaine ».

Comme nous l'avons déjà mentionné, la « Loi sur la procédure d'interprétation » donne des possibilités de recours assez larges aux citoyens et aux institutions : on retrouve les éléments du contrôle abstrait et du contrôle concret, présents notamment en Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon. Les possibilités de recours en France sont beaucoup plus restreintes, malgré l'introduction récente de la QPC (Question Prioritaire de Constitutionnalité), qui relève du contrôle concret lors d'une procédure judiciaire (contrôle préjudiciel des lois ou question préjudicielle) :

« C'est très récemment que la France a enfin introduit une procédure de contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois. Le principe en fut posé par la loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et mis en œuvre par la loi organique du 10 décembre 2009, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010. »⁶⁹¹

Cette procédure connaît de nombreuses limitations par rapport à d'autres procédures semblables en vigueur dans différents pays, dont Taïwan ; en particulier elle ne peut être soulevée qu'à l'initiative d'une des parties dans le cadre d'un procès (le juge n'a aucun pouvoir en la matière); elle se restreint uniquement au cadre d'un litige ; les demandes ne sont pas adressées directement au Conseil constitutionnel, mais au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation (qui examinent la recevabilité de la requête⁶⁹².

Sur les questions de méthodologie, le fonctionnement des Grands Juges se rapproche des méthodes

691 Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, 124.

692 Ibid., 125–126.

allemandes, en particulier avec l'inclusion des analyses de juristes.

En distinguant entre ce qui relève des procédures relatives à la constitutionnalité des lois et ce qui relève du fonctionnement, les Grands Juges ont adopté une attitude plutôt restrictive en ce qui concerne les questions institutionnelles. De ce point de vue, les Grands Juges sont à rapprocher de la Cour suprême américaine. Il est par ailleurs intéressant de noter que cette attitude se reproduit dans des contextes institutionnels totalement différents : les Etats-Unis sont un Etat fédéral ; Taïwan, avec toutes les réserves qu'on peut émettre sur le décalage entre le texte de la Constitution de la République de Chine et son application, fonctionne comme un Etat unitaire. Il n'y a pas de tradition à Taïwan d'autonomie des régions vis-à-vis de l'Etat central, ce qui est le cas en revanche aux Etats-unis : la Cour suprême, dans cette acception, maintient les prérogatives des Etats fédérés vis-à-vis de l'Etat fédéral, en circonvenant le périmètre d'intervention de ce dernier.

Il n'était pas évident dans la période post-démocratisation que les Grands Juges adopteraient une attitude restrictive en la matière. La décision n°261 avait pourtant une portée politique évidente en ce qui concerne la démocratisation du régime.

Le Conseil constitutionnel français est certainement la plus limitée de toutes les institutions. Néanmoins, il ne s'est pas opposé aux projets de loi des différents gouvernements, élargissant par exemple les acquis sociaux. Le Tribunal fédéral allemand a une tradition de défense des libertés individuelles depuis la réunification de l'Allemagne, mais il s'est montré conservateur sur certaines questions de société. A l'inverse, la Cour suprême américaine a connu une phase progressiste jusqu'aux années 2000, mais depuis elle a montré une constance à limiter les acquis des périodes précédentes.

Les cours constitutionnelles occidentales évitent de façon générale de s'insérer dans les différends politiques. Des différences importantes entre les pays existent, comme nous l'avons montré ci-dessus. Mais cette attitude générale est nuancée par la place de plus en plus importante que les cours accordent au respect des procédures et des compétences des organes constitutionnelles. Leur non-respect constitue des motifs d'inconstitutionnalité, nonobstant le contenu des lois :

« Par ces voies contournées, les cours parviennent ainsi à canaliser l'activité des organes constitutionnels et, surtout, à éviter que les déséquilibres entre eux ne s'accroissent. »⁶⁹³

Sur le plan de la garantie des droits, les cours constitutionnelles occidentales s'appuient sur des principes certes « flous »⁶⁹⁴ mais de portée générale pour argumenter leurs décisions. Dans ce rôle de protecteur des libertés fondamentales, elles se doivent de s'assurer du respect des principes et des

693 Mény and Surel, *Politique comparée Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 430.

694 Ibid., 433.

procédures, mais leur activisme juridique est confronté à la légitimité des gouvernements et des parlements :

« Tous les juges constitutionnels se sont donc engagés sur cette voie si périlleuse, selon certains, qu'elle risquerait de conduire à l'Etat totalitaire. (...) Mais l'efficacité et la portée de la protection des droits fondamentaux dépendent également pour partie de la hardiesse des juges dans l'interprétation et l'application de la Constitution. »⁶⁹⁵

Les décisions des cours dépendent, selon ce qu'indiquent Yves Mény et Yves Sured, des juges qui les composent ; l'activisme ou la retenue varient en fonction des conceptions des juges en la matière. L'histoire constitutionnelle des pays occupe une place importante ; dans le cas de Taïwan, la transition démocratique a eu une grande influence sur le rôle actif des juges en matière de garantie des libertés.

4. Les Grands Juges et les questions de garantie des droits : une institution active

Les Grands Juges ont joué un rôle important dans le démantèlement de la législation de la période autoritaire :

« Dans des domaines moins apparents, la Conseil a été beaucoup plus actif depuis 1990 en démantelant les outils de l'autoritarisme et en exprimant les nouvelles valeurs du gouvernement de Taïwan. La nature graduelle de la transition démocratique a laissé une grande part de la vieille législation et de nombreux règlements administratifs intacts depuis la période autoritaire. En les enlevant un par un, le Conseil est devenu un instrument du nouveau Taïwan. Dans une transition graduelle menée par un parti dominant, la stratégie naturelle des cours constitutionnelles est de s'attaquer aux règles détaillées qui contredisent les impératifs substantiels du constitutionnalisme démocratique. Les cours dans ce cas parlent pour le présent contre le passé. »⁶⁹⁶

Tom Ginsburg donne les exemples des interprétations n°384 et 523 sur la législation « anti-hooligans », de l'interprétation n°392 sur la détention provisoire ou encore de l'interprétation n°450 sur la présence de conseillers militaires dans les universités⁶⁹⁷.

Taïwan se caractérise par une cour constitutionnelle qui a recours aux solutions procédurales afin de résoudre les conflits entre institutions. C'est un moyen de se restreindre d'intervenir dans le champ politique, mais la contrepartie est qu'en ne jouant qu'un rôle limité sur ce type de questions, les différends institutionnels se sont prolongés durant la période 2000-2008.

⁶⁹⁵ Ibid.

⁶⁹⁶ Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 148.

⁶⁹⁷ Ibid., 148–150.

Nous avons établi une distinction entre d'une part les interprétations relevant du champ institutionnel et celles concernant la garantie des droits. Nous devons mentionner le rôle actif des Grands Juges sur ces questions.

Ceux-ci, lorsqu'ils font référence aux droits de l'Homme, s'en servent pour invalider les dispositions prises. La référence aux droits de l'Homme indique une protection juridique forte :

« La référence juridique aux lois internationales sur les droits de l'Homme a ainsi, dans une certaine mesure, montré, comme indiqué par ailleurs, une protection forte des droits individuels. »⁶⁹⁸

Quatre fonctions peuvent être distinguées : l'addition de nouveaux droits à ceux garantis par la Constitution ; donner des arguments en vue de la protection de ces droits ; mettre en place un indicateur de l'évolution légale nationale ; donner des arguments pour limiter les autres droits qui sont protégés de la même manière par les constitutions⁶⁹⁹. Ces quatre fonctions peuvent être illustrées par une série d'interprétations des Grands Juges.

Les révisions n'ont pas eu pour objet d'établir de nouveaux droits : les droits de l'Homme peuvent servir de base dans ce but⁷⁰⁰. L'interprétation n°372 en est un exemple : les Grands Juges font référence à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (*UDHR*) pour affirmer les principes de la dignité et de la sécurité des femmes⁷⁰¹. Il en est de même avec l'interprétation n°587, concernant le droit des enfants à s'identifier à leurs parents, citant la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant (*UNCRC*)⁷⁰². L'interprétation n°582 est un exemple de jurisprudence où il est fait référence à de nombreux textes en matière de droits de l'Homme afin de fournir des arguments en vue de la protection des droits constitutionnels⁷⁰³. L'interprétation concerne le droit à un procès équitable, qui est garantie par l'article 16. Mais les Grands Juges font référence aux législations américaine, japonaise, allemande, à la Convention Européenne de Protection des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) et à l'Accord International sur les Droits Civils et Politiques (*International Covenant on Civil and Political Rights*) des Nations-Unies⁷⁰⁴.

En matière d'indicateur, les interprétations n°549 et 578, sur les questions de droit du travail, conseillent au gouvernement de se mettre en conformité avec les conventions internationales sur la

698 Chang, "An Isolated Nation with Global-Minded Citizens: Bottom-up Transnational Constitutionalism in Taiwan," 212–220.

699 Ibid.

700 Ibid.

701 Ibid.

702 Ibid.

703 Ibid.

704 Ibid.

question⁷⁰⁵.

La question de la limitation des droits se retrouve dans l'interprétation n°623, qui limite la liberté d'expression en vue de garantir le droit des enfants à ne pas subir d'exploitation sexuelle. Le texte de référence, la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant, sert de référence pour justifier la limitation de la liberté d'expression en vue de la protection de l'enfant⁷⁰⁶.

« Sans aucun doute, la référence aux lois internationales sur les droits de l'Homme a souvent allongé la liste nationale des droits protégés constitutionnellement et fourni ainsi une meilleure protection des droits. Cependant, la possibilité, peut-être très élevée, existe encore qu'une cour utilise les lois internationales sur les droits de l'Homme comme un moyen de limiter les protections constitutionnelles nationales pour les droits existants. C'est une épée à double-tranchant.

Cependant, pour l'instant, comme la cour constitutionnelle à Taïwan ne s'est pas beaucoup appuyée sur les lois internationales sur les droits de l'Homme, un tel risque est totalement spéculatif. Nous ne devons pas non plus nous inquiéter du déficit de démocratie qui a été soulevé dans d'autres contextes lorsque les référence aux lois internationales sur les droits de l'Homme sont non seulement fréquentes mais aussi substantielles.

Comme le montre la discussion précédente, étant donné le caractère plutôt 'domestique' de la Constitution et la statut isolé de Taïwan, les citoyens et les ONG ont commencé à défendre l'incorporation nationale des lois internationales sur les droits de l'Homme. Une référence juridique aussi ouverte faite aux lois internationales sur les droits de l'Homme est non seulement attendue mais bienvenue. »⁷⁰⁷

Nous reprenons les interprétations citées dans l'article de Wen-chen Chang.

Interprétation n°549

Intitulé de la requête :

Est-ce que La loi sur l'assurance professionnelle est constitutionnelle en stipulant qu'un enfant adopté par l'assuré dont il est fait mention dans le livret de famille depuis moins de six mois ne devrait pas être éligible aux primes d'assurance à la mort dudit assuré ?

Décision :

L'assurance professionnelle est une mesure de sécurité sociale établie pour se conformer aux

705 Ibid.

706 Ibid.

707 Ibid.

politiques nationales fondamentales sur la protection au travail (régie par l'article 153 de la Constitution) et mettre en œuvre le système d'assurance sociale (régi par par l'article 155 de la Constitution et l'article 10, paragraphe des Amendements à la Constitution). Les sources du fonds d'assurance sont les cotisations (premium) payées par l'assuré(e), les subventions versées par le gouvernement et les contributions déboursées par l'employeur. Par conséquent, le fonds d'assurance n'est pas une propriété privée de l'assuré(e). La prestation que le survivant est en droit de réclamer lorsque l'assuré(e) décède est un revenu de substitution et à pour but d'aider le survivant à éviter des difficultés financières. Le paiement de la prestations au survivant doit donc être basée sur le besoin du survivant à être soutenu. La prestation au survivant est également différente d'un héritage légal. L'article 27 de la Loi sur l'assurance professionnelle stipule que : « Les enfants adoptés par l'assuré(e) ne sont pas en droit de réclamer des primes d'assurance si l'intervalle entre l'enregistrement de l'adoption et le risque d'assurance est de moins de six mois. » Le but législatif de cet article est de mettre en place la sécurité sociale et d'éviter les demandes frauduleuses. Les dispositions concernant les primes au survivant, stipulées dans les articles 63 et 65 de la loi, sont basées sur des relations éthiques et le principe de la prise en charge du survivant. Cependant, c'est un principe constitutionnel que le gouvernement est responsable du bien être de la population. Par conséquent, les enfants adoptés et les autres survivants de l'assuré(e) doivent pouvoir réclamer les prestations au survivant quand c'est un fait qu'elles ont été réellement prises en charge par l'assuré(e) durant sa vie et ne permettent pas de vivre après la décès de l'assuré(e). De ce fait, les articles 27, 63, 64 et 65 de la Loi sur l'assurance professionnelle doivent être amendés dans les deux ans à partir de la date de cette Interprétation. De plus, un examen et des arrangements généraux, concernant les prestations au survivant, les primes d'assurance et autres sujets pertinents, doit être effectué en accord avec les principes de cette Interprétation, des conventions internationales sur le travail et du plan de pension du système de sécurité sociale.

Cette interprétation a été rendue le 2 août 2002. Après avoir rappelé les principes généraux qui fondent le système de protection sociale, elle fait explicitement référence au droit international du travail pour mettre en place une législation sur le droit du travail conforme aux critères internationaux en la matière.

Interprétation n°578

Intitulé de la requête :

Est-ce que les dispositions de la Loi sur les conditions de travail, en imposant aux employeurs

l'obligation de payer pour les pensions de retraite des travailleurs, et s'appliquant à toutes les formes de relations de travail, sauf celles où il est difficile de faire appliquer ces dispositions, sont constitutionnelles ?

Décision :

L'article 153 paragraphe 1 de la Constitution stipule que l'Etat, afin d'améliorer les conditions de vie des travailleurs et d'augmenter leur productivité, doit adopter des lois et mettre en place des politiques pour leur protection. La Loi sur les conditions de travail a été adoptée pour réaliser cette politique nationale fondamentale. Les législateurs possèdent une certaine marge pour déterminer le contenu et les méthodes des conditions de travail pour la protection des travailleurs. Mais lorsqu'une loi a pour effet de restreindre les droits fondamentaux de la population, le principe constitutionnel de proportionnalité doit être suivi.

(...) La loi a été adoptée et mise en œuvre en 1984, et des questions telles que le système de pension actuel des travailleurs ont bien été mises en œuvre, quant à savoir si cette approche a besoin d'être examinée, et comment elle peut être améliorée pour correspondre aux changements sociaux généraux dans le but de suivre le rythme de ces changements et être constante vis-à-vis du but constitutionnel de la protection au travail, doit être vu au moment approprié. La décision d'intégrer le système de retraite des travailleurs existants et le système d'assurance social en réponse au vieillissement doit aussi être prise en compte, de telles tendances résultant des changements de composition démographique et sont susceptibles d'avoir des effets sur la structure socio-économique et le système de protection social dans le futur, et de telles décisions doivent inclure les intérêts de tous et impliquer la question de la distribution des ressources sociales et des capacités financières de l'Etat pour soutenir de telles charges. Les autorités compétentes, en plus de viser un équilibre entre la protection existante dont bénéficient les travailleurs et de prendre en compte la capacité des employeurs à payer pour les retraites des travailleurs et les coûts de fonctionnements des entreprises, doivent conduire un examen complet de la situation actuelle selon le principe fondamental de la Constitution de protéger les travailleurs et le but de soutenir et préserver la survie et le développement des PME. Les dispositions des conventions internationales en matière de droit du travail et le développement général de la nation doivent aussi être prises en compte.

Cette interprétation a été rendue le 21 mai 2004. La requête est à l'initiative d'une entreprise privée. Il n'y a pas d'interprétations divergentes⁷⁰⁸. Nous avons conservé la partie concernant la référence à la législation internationale. A l'instar de la décision n°549, les Grands Juges conseillent au

708 cf. données relatives au Yuan judiciaire présentées en annexe.

gouvernement d'examiner la situation du droit du travail sur le plan international, afin de mettre en conformité Taïwan avec les standards internationaux.

Interprétation n°582

Intitulé de la requête :

Est-ce que les précédents en la matière disant qu'une déposition faite par un co-accusé contre un autre co-accusé peuvent être retenues sont inconstitutionnelles ?

Les Grands Juges ont qualifié cette disposition d'inconstitutionnelle, car elle n'octroyait pas le statut de témoin au co-accusé dans ses dépositions, ce qui ne respectait pas les droits de l'accusé. A l'appui de leur décision, les Grands Juges, dans leur raisonnement, font référence à une série de dispositions juridiques contenues dans différents codes pénaux et conventions internationales :

Un tel droit pour un accusé est garanti universellement -que ce soit dans les pays de droit civil ou de common law, et si un système contradictoire ou inquisitoire est adopté pour rendre la justice pénale d'un Etat (voir, par exemple, le 6^e amendement de la Constitution des Etats-unis, l'article 37-II de la Constitution japonaise, et l'article 329 du Code de procédure pénal allemand). L'article 6-III(IV) de la Convention Européenne pour la Protection des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, en application depuis le 4 novembre 1950, et l'article 14-III(V) de la Convention Internationale sur les Droits Civils et Politiques, adoptée par les Nations-Unies le 16 décembre 1966, et mises en œuvre à partir du 23 mars 1976, disent toutes deux que « quiconque est accusé d'un crime doit avoir les garanties minimales suivantes : ...examiner, ou avoir examiné, les témoins contre lui et obtenir la présence et l'examen des témoins en sa faveur dans les mêmes conditions que ceux contre lui...

Interprétation n°587

Intitulé de la requête :

L'article 1063 du Code civil et les précédents en la matière limitent le droit d'un enfant à entamer une action en vue de désavouer le père légitime ainsi que le droit du père naturel à entamer une action en vue de désavouer l'enfant qui a été présumé être l'enfant légitime d'un autre. De telles limites sont-elles inconstitutionnelles ?

Cette décision a été rendue le 30 décembre 2004. Les Grands Juges considèrent que la disposition est inconstitutionnelle car elle a limité le « droit (des enfants) à entamer des procédures », et est insuffisante vis-à-vis du « droit à la personnalité ». La référence au droit international est contenue dans le raisonnement venant appuyer la décision. Les Grands Juges se réfèrent à la Convention de l'ONU sur les Droits de l'Enfant :

Le droit de l'enfant à identifier ses filiations a été déclaré dans l'article 7, section 1 de la Convention de l'ONU sur les Droits de l'Enfant, validée le 2 septembre 1990.

Il est également fait référence dans le raisonnement aux droits allemand et suisse en la matière :

Il a été dit dans l'ancien Code civil allemand qu'un enfant pouvait entamer une action en désaveu comme procédure complémentaire (lorsque les deux parents ne l'ont pas fait). La loi a été amendée selon la Convention de l'ONY et permet à un enfant d'entamer une action pour nier une paternité présumée (articles 1600, 1600a, 1600b du Code civil allemand). Il existe des dispositions similaires dans les articles 256 et 256c du Code civil suisse.

Interprétation n°623

Intitulé de la requête :

Est-ce que l'article 29 de la Loi sur la prévention du trafic sexuel des enfants et jeunes est inconstitutionnelle ?

Cette décision date du 26 janvier 2007. La requête est à l'initiative d'un particulier. Il y a un avis divergent et un avis divergent partiel⁷⁰⁹. Les Grands Juges rappellent dans leur décision le principe de la liberté d'expression énoncé dans l'article 11 de la Constitution, mais indiquent que cette garantie peut être limitée dans certaines circonstances. Ces restrictions doivent être énoncées clairement, conformément à l'article 23. Concernant les droits de l'enfant, les Grands Juges, dans leur raisonnement, font référence à la Convention de l'ONU sur les Droits de l'Enfant, pour justifier des restrictions à la liberté d'expression dans le but de protéger les enfants contre les abus dont ils pourraient être victimes à travers les moyens de communication moderne :

709 cf. données relatives aux interprétations présentées en annexe.

De ce fait, protéger un enfant ou un jeune des activités sexuelles illégales est un droit fondamental reconnu universellement (voir les articles 19 et 34 de la Convention de l'ONU sur les Droits de l'Enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989 et mise en œuvre le 2 septembre 1990), et est donc d'intérêt public significatif. De ce fait, l'Etat doit être obligé de prendre les mesures adéquates pour protéger la santé mentale et physique et le développement sain des enfants et des jeunes.

Comme l'a rappelé Wen-chen Chang, il s'agit d'un cas de limitation du droit, contrairement aux décisions précédentes, où la législation internationale venait en appui d'une extension des droits, que ce soit en matière de droit du travail, de civil ou de pénal.

Pour le moment, les Grands Juges n'ont pas eu à statuer sur la peine de mort à Taïwan. Elle reste encore en vigueur aujourd'hui.

Ces différents exemples montrent que les Grands Juges ont joué un rôle actif dans l'implémentation des droits de l'Homme à Taïwan. Les décisions prises, en se référant explicitement à des législations étrangères et aux conventions internationales, donnent à ces dernières un caractère contraignant, car les Grands Juges recommandent au législateur de mettre en accord la loi taïwanaise actuelle avec les autres textes cités.

Les pays les plus souvent cités sont les pays européens, les Etats-Unis et le Japon, de même qu'il est fait fréquemment référence aux conventions adoptées au sein des Nations Unies. Les dispositions contenues dans différentes conventions des Nations Unies sont plus particulièrement citées dans les exemples précédents (interprétations n°582, 587 et 623). Cela montre les standards selon lesquels les Grands Juges recommandent de faire évoluer la législation taïwanaise. Ces textes offrent le plus de garanties, par rapport à des législations d'autres pays, en ce qui concerne la protection des personnes. Il s'agit de mettre Taïwan sur le même plan législatif que les autres pays démocratiques.

Les Grands Juges laissent une marge au législateur, lorsqu'ils recommandent d'examiner la situation sur le plan international (interprétations n°549 et 578), en ne faisant pas référence à des législations précises. C'est au gouvernement qu'il revient d'examiner la situation, et de prendre les mesures en conséquence. Dans leurs décisions, les Grands Juges ne cherchent pas à légiférer à la place des autres organes constitutionnels ; ils indiquent les standards selon lesquels doit s'établir la législation. Plus largement, les Grands Juges se présentent comme un garant des droits des individus. Cette position s'inscrit dans une continuité historique, les Grands Juges ayant eu un rôle important dans la transition démocratique ;

« Alors que la libéralisation commençait à la mort de Chiang Kai-shek, la cour a commencé à se voir créditer de plus en plus d'autonomie. Elle n'a pas, cependant, commencé à défier le pouvoir politique avant le discours de 1986 de Chiang Ching-kuo qui marqua le début de la période de

démocratisation. A partir de ce moment, le parti dominant ordonné a commencé à se transformer en une entité divisée en factions qui recherchait le contrôle des réformes politiques tout en faisant des concessions continues à l'opposition démocratique. La discipline du KMT déclina considérablement avec la démocratisation. Deux nouveaux partis émergèrent à droite, et à la fin de 2001, le KMT avait perdu la présidence au profit du PDP. Cependant, le PDP n'avait pas le contrôle effectif de la législature. Cela donna au Conseil un plus grand espace politique à utiliser, en particulier après 2004. Le Conseil s'est tourné vers des interprétations constitutionnelles de haut-équilibre, redonnant vie à la Constitution de la République de Chine. Il met en cause régulièrement aujourd'hui les actes administratifs et la législation et a dans ce processus contraint là la fois les partis politiques et le parlement. Le Conseil a utilisé son pouvoir pour avancer une vision de constitutionnalisme démocratique, tirée des 'pays modernes appliquant le gouvernement par la loi'. Il a graduellement enlevé des règlements administratifs et des lois qui avaient été des outils pour l'Etat autoritaire, en particulier en usant d'arguments anti-délégation pour requérir la supervision législative des agences administratives. »⁷¹⁰

L'attitude limitée des Grands Juges en matière de fonctionnement des institutions, mais active en matière de droits de l'Homme, peut se comprendre différemment si on se place du point de vue du statut. Depuis leur établissement en 1948, les Grands Juges ont connu trois phases différentes de fonctionnement. La première est celle de la période autoritaire, de 1948, jusqu'à la première révision constitutionnelle de 1991, la deuxième s'étend de 1991 à 2000, et est celle de la transition démocratique, et la troisième, depuis 2000, et celle de la post-démocratisation. Durant ces trois phases, les Grands Juges ont joué non seulement des rôles différents, mais diamétralement opposés. Les Grands Juges sont passés d'une institution entérinant la quasi-totalité des décisions du gouvernement (ils pouvaient rendre des interprétations puisque les « Dispositions provisoires » n'avaient pas suspendu leur fonctionnement), au statut de cour constitutionnelle comparable à celles qu'on peut trouver dans des pays démocratiques, aussi bien du point de vue de l'indépendance que des attributions.

Nous avons vu que ni le processus de nomination ni le parti au pouvoir n'avaient eu d'influence sur les interprétations rendues par les Grands Juges à partir de la période de transition démocratique, et qui s'est poursuivi pendant la période post-démocratisation. Les Grands Juges ont affiché leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

Les interprétations rendues par les Grands Juges en matière de fonctionnement des institutions, qui revêtent un caractère politique évident, ont été prudentes, en recommandant des solutions procédurales. Paradoxalement, au vu de la situation de blocage institutionnel des années 2000-2008, leur retenue a fait que les Grands Juges n'ont pas été un recours pour y mettre un terme, bien que ce

710 Gingsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, 157.

rôle soit prévu par la législation. Mais du point de vue de la mise en place d'une institution à l'écart du champ politique, les Grands Juges ne pouvaient pas intervenir activement dans les différends entre le gouvernement et le parlement.

En allant plus loin, les Grands Juges ont fait plus qu'être instrumentaux dans la démocratisation de Taïwan ; leur rôle ne s'est pas limité à acter dans la législation, lorsque la question se présentait, les changements intervenus. Ils ont permis l'introduction dans la législation de garanties nouvelles, particulièrement en matière de droits de l'Homme. Les Grands Juges se présentent aujourd'hui à l'inverse de l'institution qu'ils ont été durant près de quarante ans : celui d'une institution non-partisane, centrée sur la conformité de la législation avec la Constitution et la garantie des droits.

Taïwan n'est plus aujourd'hui dans une phase de rattrapage institutionnel, le système politique et électoral taïwanais étant comparable avec celui des autres pays démocratiques. La différence se fait au niveau de la culture politique et de la législation. Si le premier élément est du ressort des partis et de la société civile, le deuxième concerne à la fois le gouvernement et les élus, mais aussi les Grands Juges. De ce point de vue, ces derniers ont un rôle important à jouer dans la mise en place et l'observation d'une législation garantissant les droits des citoyens ; cela passe par l'acquisition d'un statut institutionnel permettant aux Grands Juges d'être considérés comme étant à l'écart des influences politiques.

Conclusion

Les changements constitutionnels et politiques qui se sont produits avec la démocratisation de Taïwan ont abouti à une situation particulière pendant les deux mandats de Chen Shui-bian : la formation de gouvernements minoritaires. Cette configuration tient d'abord aux articles additionnels : le président n'est pas tenu depuis 1997 par la majorité du Yuan législatif pour nommer le premier ministre. Elle tient ensuite au système de vote. Les deux systèmes en vigueur pour les élections présidentielles et législatives ont permis qu'un président soit élu avec moins de la moitié des suffrages, et que le gouvernement ait fait face à un parlement contrôlé par l'opposition pendant l'ensemble des législatures. Cela ne suffit pourtant pas à expliquer les blocages institutionnels qui se sont produits. Ceux-ci tiennent largement à l'antagonisme politique entre les deux camps vert et bleu, avant tout sur les questions liées à la souveraineté de Taïwan (exemples de la « Loi référendaire » ou des achats d'armes), mais également sur les questions d'ordre politique ou sociale. Les affaires de corruption à la fin du deuxième mandat de Chen Shui-bian en 2006 ont servi de prétexte au KMT et à ses alliés du PFP pour utiliser l'ensemble des procédures législatives contre le président et bloquer le fonctionnement des institutions, alors qu'en toute connaissance de cause le soutien du PDP au président, malgré les scandales le touchant, ne permettrait pas à ces dernières d'aboutir.

Par ailleurs, le vote des lois au parlement s'est largement trouvé entravé, comme en a témoigné le recours fréquent aux sessions extraordinaires pour examiner les projets de loi qui n'avaient pas pu l'être pendant la session ordinaire. Les limites de la procédure de négociation entre les partis politiques, soulignées par Ming-cheng Kuo, montrent avec encore plus de force pourquoi plus des deux-tiers des lois présentées pendant les sessions du Yuan législatif n'ont pu être votées lors des années de présidence de Chen Shui-bian.

Face à cette situation, nous avons examiné le rôle joué par les Grands Juges, qui étaient fondés à intervenir, au titre de l'article 4-1 de la « Loi sur la procédure d'interprétation constitutionnelle ». Ces derniers ont adopté une attitude réservée, le *self restraint* de la Cour suprême américaine, même si cette dernière se prononce pourtant dans un contexte entièrement différent, étant donné la structure fédérale des Etats-unis. L'analyse de l'ensemble des interprétations rendues pendant la période présentent deux dimensions : un nombre limité d'interprétations concernant le fonctionnement des institutions, par rapport à l'ensemble des interprétations rendues, et le recours aux solutions procédurales pour fixer des lignes directrices pour la résolution des différends, même si leur mise en œuvre était rendue plus complexe du fait de l'antagonisme politique entre les deux

camps vert et bleu. La plus emblématique est l'interprétation n°520, qui renvoie les partis à une solution négociée pour sortir de l'impasse concernant la poursuite des travaux de la quatrième centrale. Les Grands Juges ne donnaient fondamentalement tort à aucun des deux camps, le gouvernement étant en droit de prendre des orientations politiques qui avaient des conséquences importantes sur l'exécution du budget (en l'occurrence, l'arrêt de la construction de la centrale), mais insistaient sur la nécessité pour le gouvernement de s'appuyer sur le parlement. A l'heure actuelle, la centrale n'est toujours pas achevée.

Il n'était pas évident que cette institution adopte cette attitude durant cette période, d'autant plus qu'elle n'avait pas hésité à trancher des différends institutionnels dans les années 90, au moment de la démocratisation de l'île ; l'interprétation n°261 concernant la démission des députés élus sur le continent est là pour témoigner du rôle politique que peut jouer une décision judiciaire.

Cette attitude contraste également avec l'activisme dont elle fait preuve en matière de protection des libertés individuelles. La question n'est dès lors pas celle d'une réticence à s'opposer au gouvernement.

La conception théorique des cours constitutionnelles, élaborée par le juriste autrichien Hans Kelsen, et comme l'a montré Thilo Tetzlaff, s'applique largement à Taïwan. En particulier, les cours doivent faire preuve de réserve, afin de limiter la portée politique de leur jugement, et respecter de cette manière la séparation des pouvoirs entre instances élues (pouvoirs exécutif et législatif) et non-élues (pouvoir judiciaire).

Est-il possible d'envisager une évolution de la conception de leur rôle ? Comme nous l'avons précisé en introduction, la question de la réforme constitutionnelle est éloignée des préoccupations des Taïwanais, et n'est pas un enjeu politique partisan aujourd'hui :

« Actuellement, pour notre Constitution, la révision est très difficile. Il faut d'abord avoir une majorité forte à l'assemblée, ça veut dire que les trois quarts des législateurs sont d'accord sur la proposition de révision, et après quoi, il faut avoir un référendum. La situation politique actuelle montre que dans le futur il est difficile qu'un seul parti ait les trois-quarts de majorité à l'assemblée. C'est vrai qu'en 2008 le KMT avait déjà eu cette majorité, mais le président Ma n'a pas envie d'initier une réforme constitutionnelle. Dans l'avenir je ne pense pas qu'un parti puisse avoir cette majorité. Pour deux partis, en coopération, je crois que la possibilité est encore mince. Parce que ces deux partis luttent toujours pour le pouvoir. Il n'y a pas d'autres obstacles. En 97, les deux partis ont collaboré parce qu'il y avait des obstacles communs, le pouvoir de personnes venant de Chine, les *waisheng ren*. Donc pour le KMT, le président Lee est Taïwanais, donc il peut collaborer avec le *Minjin dang*. Ils ont des ennemis communs. En chinois, *zhuliu gen fei zhuliu zai duikang*. En 97, on

peut dire qu'une partie du KMT contrôlée par le président Lee collaborait avec le *Minjin dang*, mais une autre partie s'est séparée de Lee Teng-hui, et finalement a été exclue. C'est l'histoire. Mais à l'avenir, cette situation politique ne se retrouvera pas. KMT et *Minjin dang* n'ont pas de raison de collaborer encore une fois pour réviser la Constitution. C'est la volonté politique. Du point de vue des articles constitutionnels, les conditions de révision sont très difficiles à atteindre, même sur le référendum. C'est très difficile à passer.

(...) Il faut deux majorités. Majorité de participation et majorité d'accord. C'est vraiment très difficile. Ça ne se produira jamais. Dans ce cas-là, je ne pense pas qu'il y ait une révision constitutionnelle. On peut dire que la Constitution est peut-être arrivée à sa version finale. On ne peut pas la bouger. Sauf si on abolit la Constitution actuelle, on fait une révolution, sinon je crois qu'elle est presque à son terme. Ou bien il peut y avoir des changements à travers l'interprétation constitutionnelle par le cour constitutionnelle. Mais ce n'est pas une révision, c'est une manière d'ajustement du fonctionnement constitutionnel. »⁷¹¹

La législation constitutionnelle n'a ainsi plus varié depuis bientôt dix ans, et il apparaît peu probable qu'elle le soit avant 2016, date des prochaines échéances électorales nationales. La question n'est donc pas celle d'une réforme constitutionnelle, dont un des aspects serait les dispositions concernant les Grands Juges, ni d'une révision des lois relatives à leur fonctionnement.

A législation constante, une situation de gouvernement divisé n'est pas à exclure à l'avenir, même si les changements dans les modes de scrutins intervenus à partir des législatives de 2008 limitent cette possibilité. Au vu de l'expérience de la période 2000-2008, que pourrait-il éventuellement se passer, si des blocages institutionnels venaient à resurgir ?

Il est vraisemblable que les Grands Juges se montreraient tout aussi prudents qu'ils l'ont été par le passé à intervenir dans le champ politique. Les deux raisons principales sont d'une part d'assurer l'indépendance des Grands Juges en les mettant autant en retrait que possible des problèmes politiques, même si le fonctionnement des institutions s'en retrouve entravé, d'autre part la préférence pour le recours aux solutions procédurales, en recommandant aux parties en présence de se mettre d'accord dans le cadre de négociations.

En matière de jurisprudence sur les droits de l'Homme, comme nous l'avons vu, les Grands Juges ont introduit dans leurs interprétations des références en matière de législation internationale, le plus souvent afin de garantir ou d'étendre les droits déjà inscrits dans la Constitution.

Plutôt que d'envisager une réforme du fonctionnement des institutions ou des changements dans les conceptions juridiques, peut-être faut-il envisager pour Taïwan, sur les questions de droit, un

711 Entretien avec Chwen-wen Chen.

approfondissement de la jurisprudence en matière de protection des libertés individuelles, qui se ferait en incluant la législation internationale, principalement à travers les interprétations des Grands Juges, dans la législation taïwanaise. Les Grands Juges seraient alors dans la position d'un protecteur des droits, plutôt que dans celle d'un organe de résolution des différends institutionnels.

L'éventualité de cette situation est renforcée par deux points. Le premier est la volonté de garantir les droits individuels : le marqueur en est le recours de plus en plus large à des jurisprudences internationales, qui ne contraignent pas nécessairement Taïwan en tant qu'Etat, car sa situation sur le plan international l'empêche d'en être signataire, mais qui sont intégrées dans la législation via les interprétations des Grands Juges, ce qui fait que ces traités ont une portée juridique. Il s'agit du prolongement du rattrapage démocratique de Taïwan en matière de libertés individuelles. Le second est que l'éventualité d'un gouvernement minoritaire est de plus en plus faible, ne serait-ce qu'à cause du système électoral. La place laissée aux Grands Juges en tant qu'institution de résolution des conflits s'en trouve de fait réduite.

Les Grands Juges ont peu à peu conforté leur position. L'institution était marginalisée durant la période des « Dispositions provisoires », comme en atteste le nombre réduit d'interprétations rendues, alors que l'institution continuait à siéger malgré l'état d'exception institutionnelle dans lequel se trouvait Taïwan. A partir des années 90, accompagnant la démocratisation, les Grands Juges se sont assurés leur indépendance en n'intervenant que de façon limitée dans les affaires politiques, malgré les difficultés de gouvernement à partir de 2000. Parallèlement, ils se sont montrés actifs et favorisant une expansion des garanties juridiques en matière de libertés.

La plupart des cours présentées dans cette thèse restent en retrait des différends politiques, et évitent de statuer ouvertement contre les lois adoptées par les parlements, en ayant recours à des outils juridiques du type inconstitutionnalité partielle. Sur le plan des relations entre institutions, mis à part l'exemple du Japon, où le Tribunal suprême refuse de se prononcer, les cours limitent leurs interventions, et s'assurent du respect des principes constitutionnels tels que la séparation des pouvoirs, plutôt que de donner raison ou tort aux parties en présence. Les Grands Juges s'inscrivent dans cette tendance, le recours aux solutions procédurales étant de ce point de vue un moyen de statuer sur les litiges institutionnels en évitant de s'ingérer dans le champ politique.

Les Grands Juges se rapprochent des cours européennes sur le plan des libertés. Ces dernières ont statué en faveur d'une expansion des droits individuels, certes de façon variable en fonction des questions. Cela a été le cas aux Etats-Unis, mais la tendance s'est inversée. Ce n'est pas celui du Japon. Les Grands Juges se distinguent aujourd'hui sur ce point. La Cour suprême a connu différentes phases, l'exemple de l'avortement montrant comment une même institution peut, en fonction de sa composition reflétant des circonstances politiques, limiter des droits qu'elle a elle-

même contribué à garantir. La tendance de la Cour suprême est désormais plutôt conservatrice, limitant sur certains points les libertés sur lesquelles il lui est très difficile de revenir entièrement. Le Tribunal suprême quant à lui a au long de son histoire statué de façon restrictive, les décisions étant certes souvent accompagnées de nombreux avis dissidents par rapport à l'opinion majoritaire.

Ces tendances nous amènent à conclure, en tenant compte des comparaisons avec les autres cours constitutionnelles, que d'une part le rôle des Grands Juges sera, du fait des contraintes politiques que nous avons mentionnées ci-dessus, de plus en plus celui d'un protecteur des droits avant d'être un médiateur institutionnel, et que d'autre part l'évolution de la jurisprudence devrait être celle d'une poursuite de l'expansion des libertés et de leur garantie, dans un rapprochement de la législation taïwanaise avec celle des autres pays démocratiques. Les Grands Juges devraient ainsi poursuivre l'évolution qui est la leur depuis la démocratisation des années 90, et renforcer leur indépendance et leur position au sein des institutions taïwanaises.

Cette tendance s'est confirmée dans les années récentes de la présidence de Ma Ying-jeou, depuis 2008, et réélu en 2012. Le nombre de cas concernant des différends institutionnels est quasi-nul. De façon générale, le nombre de décisions est en légère baisse statistiquement. On compte quatre-vingt-onze interprétations entre 2008 et 2014, de l'interprétation n°636 à 726, soit en six années 15,2 interprétations par an, à comparer au 17,1 interprétations par an de 2000 à 2008.

La situation pendant la présidence de Ma Ying-jeou est celle d'un gouvernement majoritaire, le KMT contrôlant l'ensemble des pouvoirs exécutif et législatif. Les conflits politiques qui ont pu apparaître ont été résolus à l'intérieur du gouvernement et du parti, tandis que l'opposition du camp pan-vert, réduite aux blocages ou aux mobilisations en raison de son faible poids numérique, n'était pas en mesure d'influer sur le vote des lois.

L'accord commercial avec la Chine (*Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA*), au centre des débats ces dernières années, a connu un tournant avec la crise politique qui a engendré le « mouvement des tournesols ». Des étudiants sont entrés au Yuan législatif du 18 mars au 7 avril 2014 et ont organisé un sit-in pour s'opposer au vote d'une loi sur la mise en place de ces accords commerciaux⁷¹². Ce ne sont pas au final les Grands Juges qui sont intervenus sur la constitutionnalité du projet de loi, mais un accord entre le président du Yuan législatif Wang Jin-pyng et les étudiants qui a permis de résoudre la crise, en revenant sur les modalités de vote liées à l'accord commercial. La promesse faite par Wang Jin-pyng le 6 avril de faire adopter une loi de vérification des accords avec la Chine préalablement à tout examen des accords par le parlement a

712 "TRADE PACT SIEGE: Legislative Yuan Occupation Timeline."

été favorablement accueillie par les étudiants⁷¹³. La fin de l'occupation fut annoncée le lendemain⁷¹⁴, et prit effectivement fin le 10 avril (les étudiants ayant entre-deux nettoyé les lieux⁷¹⁵). L'accord entre Wang Jin-pyng et les étudiants a suscité de nombreuses oppositions au sein même du KMT⁷¹⁶.

Quelques exemples peuvent être pris parmi les décisions rendues depuis 2008 concernant les droits et libertés. Ils montrent, comme nous l'avons mis en avant à propos de la période 2000-2008, que les Grands Juges ont statué en faveur de leur garantie et de leur extension.

La première décision est la n°715, du 20 décembre 2013, qui concerne la non-admission des personnes ayant un casier judiciaire à la réserve militaire ou au sein de l'armée. Bien que les Grands Juges reconnaissent dans leur décision que des restrictions à l'admission des personnes peuvent être établies, elles ne doivent pas excéder un certain point. Il y a deux avis partiellement conformes et divergents, et trois avis divergents :

Cependant, si des restrictions concernant les qualifications d'examen sont appliquées au-delà de ce qui est nécessaire, elles violent le principe de proportionnalité, comme stipulé dans l'article 23 de la Constitution, et le droit des personnes à prétendre à un emploi publique selon l'article 18.

Les Grands Juges évoquent deux articles de la Constitution, l'article 23, souvent cité en raison du principe de proportionnalité, des restrictions de libertés ne pouvant être mises en œuvre qu'en raison de l'intérêt général, et l'article 18, sur le droit à un emploi publique.

Les motivations de la décision précisent les cas dans lesquels ces restrictions s'appliquent ou non ; il s'agit de voir si les délits commis l'ont été avec ou sans intention malveillante. Dans le premier cas, les restrictions peuvent s'appliquer en raison de la nécessité de garantir un certain niveau d'intégrité au sein de l'armée ; dans le dernier cas, il n'y a pas lieu de limiter l'accès aux emplois dans l'armée. Les Grands Juges suggèrent de mettre en accord avec leur interprétation les critères de recrutement.

La décision n°718 du 21 mars 2014 concerne les restrictions au droit de manifester. Elle est le résultat de la jonction de deux requêtes séparées concernant certaines dispositions de la « Loi sur les rassemblements et les manifestations », à l'occasion de deux procès de manifestants, Li Ming-chong et Lin Bo-yi. Les Grands Juges ont déclaré que certains articles de cette loi, l'article 8, paragraphe 1, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 12, paragraphe 1, n'étaient pas en conformité avec l'article 14 de

713 “Wang Vows Monitoring Law before Pact.”

714 “Students to Exit Legislature on Thursday.”

715 “TRADE PACT SIEGE: Protesters Begin Clean-up ahead of Planned Exit.”

716 “Ma Meets with KMT Lawmakers about Wang’s Pledge.”

la Constitution sur la liberté de rassemblement et d'association. L'autorisation préalable de manifestation, qui dans ces articles n'excluait pas les rassemblements spontanés, a été considérée comme une restriction non-nécessaire au droit de manifester, contre l'article 14 de la Constitution. Il y a un avis partiellement convergent, un avis partiellement divergent auquel plusieurs juges ont souscrit, et trois avis divergents. Les Grands Juges soutiennent que le principe de liberté de manifester inclut les rassemblements spontanés et non-soumis à autorisation :

Cela s'oppose à l'intention de cette interprétation, « la liberté de rassemblement protégée par l'article 14 de la Constitution n'exclut pas les rassemblements spontanés » ; « le système d'autorisation n'est pas applicable aux rassemblements et manifestations spontanées. »

Le législateur doit trouver d'autres solutions pour assurer l'encadrement de ces rassemblements. Les Grands Juges ont statué que ces articles devaient cesser d'être en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015, aboutissant à une inconstitutionnalité partielle de la loi.

La dernière décision que nous présentons concerne le fonctionnement même du système démocratique à Taïwan, à savoir les modalités électorales. Après les élections du 12 janvier 2008, une association, Taiwan Constitution Association, associée au Civil Party et aux Verts, remit en cause le système double de vote (scrutin uninominal et de liste) et le seuil de 5 % des suffrages minimum pour s'assurer une représentation au Yuan législatif. Les requérants affirmaient que ces dispositions, telles qu'énoncées dans l'article 4 paragraphes 1 et 2 des textes additionnels à la Constitution et l'article 67 paragraphe 2 de la « Loi sur l'élection et le rappel des fonctionnaires » étaient en contradiction avec les articles 2, 7 et 129 de la Constitution, sur la souveraineté populaire et la tenue d'élections équitables.

Avec la décision n°721 du 6 juin 2014, les Grands Juges ont rejeté le bien fondé de cette requête, considérant que le système électoral en vigueur à Taïwan ne violait pas l'ordre constitutionnel démocratique. Un Grand Juge, Dennis Te-chung Tang, a émis un avis partiellement conforme et partiellement divergent, et un Grand Juge, Mao-zong Huang, a émis un avis divergent. Dans leurs motivations, les Grands Juges mettent en avant le fait que différents systèmes électoraux existent parmi les pays démocratiques, certains favorisant la représentativité des circonscriptions avec un système de majorité relative, d'autres reflétant les différences politiques avec un système proportionnel. Ils affirment la compatibilité du système de vote double avec les principes de république démocratique et de souveraineté populaire :

Ces amendements, stipulant que le nombre de sièges d'élus des partis politiques doit être alloué sur la base du nombre de suffrages obtenus, a pour but de renforcer le fonctionnement de la politique des partis grâce à la représentation proportionnelle comme moyen d'aider et de compléter les élus régionaux (des circonscriptions). Une telle combinaison et son allocation en sièges sont une manifestation de la volonté générale du peuple, et n'entrent pas en contradiction avec le principe de république démocratique et le principe de souveraineté du peuple par le peuple.

Les Grands Juges estiment de plus que, bien que le seuil des 5 % puisse faire apparaître des incohérences entre le nombre de voix reçues et de sièges alloués, seuil existant en vue d'assurer le fonctionnement régulier des institutions et d'éviter une fragmentation partisane au parlement, le système de vote double permet néanmoins une représentation des différents partis au-delà des deux principaux (le KMT et le PDP), comme l'ont attesté les résultats aux élections :

Bien que le seuil de 5 % pour les partis politiques stipulés dans l'article 2 des Amendements puisse résulter en une certaine incohérence entre le pourcentage de scrutins reçus et le nombre de sièges alloués aux partis politiques et crée une apparence de scrutins inégaux, son but est d'assurer que l'efficacité du fonctionnement législatif et l'interaction fluide entre la branche exécutive et la parlement ne soient pas empêchés par une agglomération de petits partis et la fragmentation du système de partis politiques. De plus, on peut observer à partir des résultats aux élections à la proportionnelle ces dernières années que la possibilité de remporter une élection pour les partis qui ne sont pas les deux principaux n'a pas été complètement exclue.

Cette décision est un des rares cas des années récentes concernant le fonctionnement même des institutions, plutôt que des différends entre organes constitutionnels, avec par exemple la décision n°419 sur la compatibilité des rôles de vice-président et premier ministre. La question des seuils électoraux reste discutable, même s'ils existent dans d'autres pays.

De façon générale, les interprétations rendues depuis 2008 reflètent les tendances que nous avons mises en avant à partir de l'expérience des années 2000-2008 : les Grands Juges sont peu sollicités et s'impliquent de façon limitée dans les différends politiques, mais sont beaucoup plus actifs concernant les garanties des droits et libertés. L'institution maintient avant tout son indépendance au sein du système constitutionnel taïwanais, à défaut de nouvelles réformes législatives ou constitutionnelles qui viendraient renforcer ce statut.

Annexes

1. Transcription et traduction des entretiens

Entretien du 07 février 2012 avec Cheng-wen Tsai, Taipei, en présence de Suen-cheng Lee

JC : Est-ce que vous pouvez me parler de l'origine de la réforme ? Est-ce qu'elle a été inspirée par le système français, en ce qui concerne la révision de 1997 ? Comment est-elle née ?

CWT : En ce qui concerne l'inspiration, d'après le président Lee, c'est parce qu'il a reçu la visite de M. Messmer, l'ancien premier ministre. Il lui a parlé du système français. Depuis 1988, quand il a succédé au président de la République, il a déjà créé des groupes de *braintrust*. Quatre groupes, dont l'un des quatre est le groupe des affaires politiques, dont je suis le chef. Nous étions quatre personnes. Dès la fin de l'année 88, nous avons déjà élaboré une réforme totale du pays. Le premier plan était la réforme domestique, la réforme constitutionnelle. A ce moment-là, nous avons déjà proposé l'idée qu'actuellement nous sommes un pays divisé, et gouverné par différents régimes. Donc nous devons faire face à ce fait. A partir de ce point de départ, nous devons réformer la Constitution. C'est le plus important. Une fois qu'on connaît le point de départ, on peut tout réformer sur le plan des affaires étrangères, sur les relations entre les deux rives du détroit. Nous avons ce plan de réforme. Vous vous intéressez à la réforme constitutionnelle. En effet, à ce moment-là, nous avons déjà proposé qu'il fallait améliorer ou réformer la Constitution sous le système dualiste. Puisque je suis formé en Europe, et surtout à Louvain, donc je connais très bien le système français. Donc j'ai proposé certaines réformes. Et à ce moment-là, on a dit qu'on allait faire une réforme des relations entre le président et le premier ministre. On va renforcer la base du président, parce qu'avant en effet notre Constitution était déjà un système dualiste. Avant il y avait M. Chiang Ching-kuo ou Chiang Kai-shek, des hommes forts et historiques. Il n'y avait pas de problème pour maintenir la stabilité du pays. Mais après leur mort, M. Lee Teng-hui n'est pas un homme fort du point de vue historique. Donc il faut renforcer la position présidentielle, face à l'ensemble du pays. Donc il faut faire une élection directe, universelle. A ce moment-là, M. le président sera la clé de voûte.

JC : Ce qu'a dit Michel Debré.

CWT : Oui, c'est ça. Clé de voûte. Mais on va continuer à faire des relations équilibrées entre le premier ministre et le parlement, les deux, faire un équilibre entre eux. *Checks and balances*. On a eu l'idée qu'il fallait d'abord élire le président au suffrage universel direct. Deuxièmement, les

relations entre le premier ministre et le parlement sont la clé de voûte des relations du gouvernement. On dit que le président doit nommer le premier ministre sans l'approbation du Yuan législatif, parce que nous avons adopté la coutume constitutionnelle française. Avant 1996, le premier ministre français ne doit pas nécessairement recevoir l'accord du parlement, mais par coutume, après le rapport du premier ministre, la première fois, on va faire un vote de confiance. Nous avons établi cette coutume. On va garder le consentement législatif de fait. C'est la troisième chose. Quatrièmement, on dit qu'on va donner le droit d'interrogation législatif pour faire une sorte d'inspection, aussi sur la consultation des documents du gouvernement. Parce que normalement, les parlements des pays européens ont le droit de faire une sorte d'inspection, *jiancha quan*.

SCL : Pouvoir d'inspection.

CWT : Ce droit a été retiré au *jiancha yuan*, mais on doit le redonner de ce côté-là. C'est notre objectif. Et puis il y a les documents, *wenjian*. Le Yuan législatif doit avoir le droit de demander au gouvernement de fournir les documents nécessaires.

JC : C'est le renforcement des pouvoirs de contrôle du Yuan législatif.

CWT : Oui, c'est ça. Ce sont les principales idées de réforme constitutionnelle. D'autre part, pour l'Assemblée nationale, *Guomin dahui*, nous avons l'idée de la faire *wuxing hua*.

SCL : Dématérialisée.

JC : Démantelée.

SCL : Faire disparaître.

CWT : Ce n'est pas tout à fait disparaître, car au moment nécessaire, elle doit encore se rassembler. *Meiyou xing. You mincheng mei you xuji*.

JC : On lui retire ses pouvoirs mais on garde l'institution en tant que telle.

CWT : Parce qu'au moment où le président est censuré par le *jiancha yuan*, qui va voter ? Il faut faire une sorte de vote. C'est pourquoi *Guomin dahui* n'a pas disparu. Fonctionnellement, au moment nécessaire d'après la Constitution, elle sera convoquée.

JC : Maintenant elle est supprimée.

CWT : Maintenant elle est supprimée parce qu'il y a le référendum. C'est parce qu'il y a le référendum.

JC : Vous voulez dire qu'une partie des pouvoirs de *Guomin dahui* sont allées au *lifa yuan*, et une autre passe par le référendum ?

CWT : Oui, c'est ça. Sur *Guomin dahui*. Ensuite, sur le problème du *jiancha yuan*, le Yuan de contrôle, il sera nommé. Pour la province, *Taiwan sheng*, on doit *jinsheng*.

SCL : Réduire les compétences du gouverneur de la province.

CWT : *Hai you yige ci, dongsheng. Dan bu shi dongsheng, jinsheng. Jinjian*. Comme rétrécir.

JC : Parce que je crois, si je ne me trompe pas, que maintenant il ne reste que 19 personnes. Ils ne

sont qu'une dizaine.

CWT : Un peu plus.

JC : Mais n'y a-t-il pas un aspect politique ? Soong Chu-yu était gouverneur et Lee Teng-hui était président. Il y avait une rivalité entre Soong Chu-yu et Lee Teng-hui à ce moment-là.

CWT : C'est à cause de ce plan de rétrécissement que s'est créé un conflit. La cause de leur conflit. Ce sont des groupes informels comme nous sommes qui ont réfléchi. Il faut avoir deux niveaux de gouvernement. Un est le gouvernement central, et l'autre pour les magistrats de *xian*.

SCL : District.

CWT : Avant, il y avait quatre niveaux : le gouvernement central, la province, le *xian*, et puis ensuite la commune. Et on va vers deux. C'est ce que nous avons proposé. Le 16 décembre 1996, M. Lee Teng-hui a convoqué une réunion de haut niveau. Je suis appelé avec M. Tien Hung-mao à venir faire un rapport sur cette réforme. Toutes les préparations sont faites par nous, mais pas par Tien Hung-mao. Je ne sais pas pourquoi il a été appelé. Peut-être à cause d'une proposition de M. Siew Wan-chang. Il est venu, et nous avons parlé. J'ai dit qu'il fallait *frozen dongsheng*, geler la province. Mais M. Tien Hung-mao avait négocié d'abord avec M. Soong Chu-yu. On n'utilise pas le mode de « geler », mais « rétrécissement ». Moi, j'ai dit le mot « geler ». Donc M. Soong n'est pas content de moi. Voilà comment ça s'est passé. Et à la réunion il y a cette question. La deuxième, c'est la question des trois niveaux ou deux niveaux de gouvernement. Tout le monde a dit qu'il faut garder le troisième niveau, la commune. M. Lee était un peu fâché. Au moment des élections, les maires des communes ont toujours demandé des subventions pour la construction de villages, etc... Il nous faisait du *blackmail, lesuo* (chantage, *ndt*). Il était fâché contre cette sorte de pratique. Donc il voulait supprimer ce niveau d'élection. S'il n'y a pas d'élection, il n'y a pas de problème ! A cette réunion, la réforme du gouvernement central vers un système dualiste ne posait pas de problème. Mais c'était simplement le problème du rétrécissement du niveau provincial.

JC : Est-ce qu'il y avait une participation du *Minjin dang* à ce processus ?

CWT : Il n'y avait que le KMT. A l'occasion de la CDN, nous devions définir notre position vis-à-vis du *Minjin dang*. Tout ce que nous avons préparé a été confirmé lors de cette réunion. C'est devenu la réforme constitutionnelle. C'est en 1997. L'origine des réformes était comme cela.

JC : Et je n'avais pas vu qu'il y avait cette visite de Pierre Messmer qui avait influencé.

CWT : Ca, c'était après. M. Pierre Messmer est venu au mois de mars-avril 1997. Tout avait déjà été décidé.

JC : Est-ce que cette réforme de 1997 n'a pas conduit à des situations compliquées lorsqu'il y a eu cohabitation, car l'assemblée ne pouvait plus renverser le gouvernement ?

CWT : La proposition originelle était que le gouvernement avait le droit de dissoudre le parlement, *lifa yuan*, et *lifa yuan* avait le droit de renverser le gouvernement. Les articles sont là. Mais c'est

simplement au moment des négociations entre KMT et DPP, nous avons négocié cinq fois. La quatrième fois, nous avons négocié jusqu'à sept heures du matin, sans dormir ! Parce que Hsu Hsin-liang avait insisté pour ne pas donner le droit au président de dissoudre le parlement. Nous ne pouvions accepter, parce qu'il semblait y avoir un déséquilibre. La cinquième fois, nous avons arrêté la négociation. Tout ce que le DPP proposait « cassait le cou » du KMT. Nous avons coupé. J'ai proposé à M. le président et à M. Lien Chan, parce que je dois toujours rendre compte à M. Lien Chan, le premier ministre, parce qu'à l'époque j'étais ministre d'Etat. Je suis chargé de préparer toutes sortes de notes. J'ai dit à M. Lien Chan qu'il fallait couper la négociation. Sinon, ça n'irait pas. Ce serait une Constitution impossible à pratiquer. La structure de négociation impose une certaine tactique pour les négociations. Une semaine après, des journalistes m'ont téléphoné pour me poser une question. M. Lien Chan voulait continuer d'être nommé premier ministre en même temps d'être vice-président de la République. C'est pourquoi il avait coupé les négociations. J'ai dit non. C'est à cause de ma proposition. Vous pouvez poser la question à tous mes étudiants qui sont maintenant dirigeants DPP. C'est parce que le DPP n'a pas accepté la proposition du KMT, qui est vraiment à long-terme. C'est un équilibre. Leur proposition est un déséquilibre. Tout dépend des positions. Si vous y songez, il y a une possibilité de reprise des négociations. Il n'y a personne qui parle de cela. Deux semaines après, tous mes amis et mes étudiants DPP m'ont demandé de parler en tant qu'ami ensemble. On fait un rendez-vous. Un soir je suis appelé par M. Siew Wan-chang à aller quelque part pour rencontrer M. Hsu Hsin-liang. Nous avons fait une négociation. A ce moment-là, nous sommes arrivés à réaliser tout ce qu'il y a maintenant.

JC : C'est une réunion informelle en fait.

CWT : Informelle, et à trois personnes. Il ne faut pas parler de moi. Il ne faut pas le mentionner ! Il faut dire qu'il y a eu une réunion entre les personnes concernées ! « Voilà, il paraît... » Cela est très important. M. Hsu a insisté sur un point. Toutes mes propositions ont été acceptées. Le président ne peut pas dissoudre le parlement à n'importe quel moment, à la seule condition que le Yuan législatif passe une *buxinren an*.

SLC: *Beidong shi*.

JC : Réactif.

CWT : Oui. Le lendemain, nous sommes allés chez le président Lee. Siew Wan-chang et moi avons présenté le compromis. Sur la question du référendum, M. le président Lee ne voulait pas le mettre, parce qu'il y aurait des difficultés d'approbation à l'Assemblée nationale. Une fois qu'il y aura le référendum, l'Assemblée nationale n'est plus nécessaire. Donc c'est très difficile de persuader tous ces gens-là. Donc il m'a demandé de le supprimer, et je l'ai supprimé. J'avais proposé à ce moment là au président de participer au Conseil des ministres, comme en France, mais il a dit qu'il ne fallait pas le mettre. Au moment où il était président, ça pouvait fonctionner. Mais une fois qu'il n'était

plus président, il y aurait eu plein de questions. L'idée du système français a été rejetée.

JC : Quand vous avez fait ces révisions, aviez-vous en tête l'idée que le *xingzheng yuan* puisse être d'un parti, et le *lifa yuan* d'un autre parti ?

CWT : En effet cette réforme, dès le début, nous l'avons élaborée parce qu'il y avait une possibilité de cohabitation. C'est sous cet aspect que l'on a renforcé la position présidentielle. C'est pourquoi on a fait une élection présidentielle directe et universelle, c'était la méthode pour garder la stabilité du pays. Tout comme en France, sous M. Debré. J'ai eu la même idée.

JC : Comment les institutions ont fonctionné selon vous durant la période 2000-2008 ? J'ai en tête l'exemple du budget de l'année 2007, qui a été adopté en juin 2007, après seize réunions, je crois.

CWT : En effet, le KMT a une vision à long-terme, mais le DPP une vision à court-terme. Au moment de la réforme de 1997, il a vu qu'il était possible qu'en 1998, à l'occasion des élections législatives, il gagne le Yuan législatif. Il veut former le KMT. Le KMT a laissé le droit au DPP de former le gouvernement. Le DPP a pensé qu'il perdrait l'élection présidentielle en 2000. C'est pourquoi ils ont renforcé les droits du *lifa yuan*. Ils ont fait une concession sur la nomination du premier ministre, sans le consentement du parlement. Ils ont fait seulement cette concession. Sur toutes les autres, ils ont gagné. Pour nous, nous pouvons leur faire cette concession, parce que nous pensons sur le long-terme. C'est ça la différence entre les deux. Avant les élections, au mois de mars 2000, vers le mois de janvier, M. Chen Shui-bian a participé aux négociations. Il a dit qu'il allait accepter le système dualiste de la Constitution, et cohabiter avec une majorité du KMT. Il a dit qu'il allait suivre la Constitution. Une fois élu, il a dit : « Oh, j'ai fait tant d'efforts pour gagner, et vous allez prendre tout ! Vous êtes perdants, et vous voulez garder le pouvoir ! » Il ne peut pas accepter ça. On peut voir dans le journal ce qu'il avait dit au mois de janvier. C'est pourquoi il y a eu des difficultés tout le temps. Il n'y a jamais eu un gouvernement de minorité dans l'histoire politique de l'occident qui ait gouverné huit ans. Jamais. Le gouvernement minoritaire est toujours transitoire. En France, seulement six mois. En Scandinavie, il y avait quelques fois deux ans et demi, c'est tout. Mais jamais huit ans. C'est pourquoi il est presque impossible de gouverner.

JC : Je pose la question au professeur de droit. Du point de vue la légitimité, le gouvernement doit être issu de la majorité du parlement. Même si le président gagne l'élection, il doit prendre en compte le fait que ce sont les bleus qui sont majoritaires, et nommer un premier ministre bleu.

CWT : Oui, car nous ne sommes pas un régime présidentiel. C'est tout à fait différent. Mais M. Chen Shui-bian a fonctionné comme si le système était présidentiel. C'est pourquoi il a rencontré des difficultés au parlement. Parce que le système présidentiel en Amérique, ils ont des traditions constitutionnelles. Ils ont des systèmes de partis souples, tandis que dans notre pays le système des partis est rigide.

JC : Par rapport à la période Tang Fei, qui est resté quelques mois au pouvoir...

CWT : Tang Fei était là à titre personnel, et demandé par Chen Shui-bian. Parce que nous avons proposé de négocier entre les partis. Mais vous avez seulement lui seul. Ca ne marche pas. Tang Fei n'est pas le représentant du KMT.

Entretien du 08 février 2012 avec Shin-min Chen, Taipei, en présence de Suen-cheng Lee, transcrit par Yu-hsuan Huang

陳新民：那時候主要是國民黨在立法院裡的優勢只差一點點。所以，那時候大家還記得吧！施明德代表黨外來選立法院的副院長，差一點點、差一點點選上。所以那時候讓國民黨李登輝非常緊張，認為國民黨在國會裡面可能會過不了。所以才會取消行政院長要國會同意。李登輝挺擔心沒有辦法找到一個 **prime minister**，所以國民黨是出於一種政治上的緊張，所以才會考慮到用雙首長制的制度，這是第一點。第二點，國民黨認為，只要總統在的話，他們沒有理由讓總統沒有威信，他們認為無論如何要讓總統有權力這是他們的一個主導觀念。所以他認為萬一萬一，國會國民黨真的失去的話，就可以用雙首長制度，也還可以維持國家的一個體制，這時候可以轉為內閣制，當國家執政黨像李登輝、像國民黨，他們想像，萬一以國民黨來講，黨主席跟總統，國會又多數的話，沒有理由讓總統變成不是 **super power**，所以才會創出這種雙首長制度，基本上是這樣。那時候我也建議，是說，雙首長制度假如你要寫的話，就明白在憲法裡面寫出來，贏的，誰在國會多數贏的，總統應當任命國會多數的黨一起來組閣，這樣就可以把雙首長制度確實。但是那時候的氛圍就是，民進黨的主席、民進黨都主張要雙首長制度，講得很清楚、非常清楚，反對的人還會被民進黨罵得半死，所以有些萬言書，我這裡書面都有提到，我這裡面有提到雙首長制的問題，當初怎麼？？我講得很清楚，歷史上我都講得很清楚，國民黨那時候跟民進黨就是 **gentleman agreement**，但是很明顯民進黨一拿到政權以後，2000 年他就完全不理這一點，所以台灣來講，沒有政黨之間的 **agreement**，完全沒有，雙首長制在台灣實施是個失敗的例子，**absolutely** 失敗，2000 年民進黨就看出來了，他完全沒有遵守雙首長制的精神。所以第一個我認為 **codification** 是最重要的，沒有 **codification** 在 **constitution** 的裡面其他都是空的。民進黨沒有一個人，我可以說 2000 年以後認為我們應該把權力交給國民黨組閣，沒有一個，一個都沒有。可以知道 **no gentleman agreement**，沒有 **gentleman** 的那種民主的沒有用，所以我現在知道，與其相信 **political affiliation**、**political morality**、**gentleman agreement** 都是 **fantastic**，**codification**。這就是回到了 **lurer flor**？的最基本的精神，就是法律明確性：就是 **according to the books, according to the law, words by words**，這才是有拘束力的。所以從台灣的兩系共治是 **zero**，是失敗的。

而且，所以作制度的變，改為雙首長制一定要做很清楚的規定，因為你要把中華民國憲法的制度變更，那一定 **intention** 要很清楚，要非常清楚 **intention** 然後要寫在法條裡面，但是我們 96 年沒有做這個事情，完全沒有，所以只是 **intention** 想要做出來但是沒有 **codification** 的話，這 **intention** 是不算的。所以我認為 96 年的雙首長制是沒有憲法上的依據。沒有！為什麼？因為法國左右共治總統的權力在法國憲法裡講得很清楚，總統主持國防會議、主持司法會議，總統掌有什麼權？法國憲法講得很清楚，中華民國的憲法 **no**。這全部是寫 **prime minister**，所以 96 年的憲法沒有變更，沒有變更總統的，只有變更總統的提名行政院長不需要經過立法院的同意，除此之外 **nothing**。所以中華民國憲法 **still** 沒有變動。你要變動的話，

就要明白 **codification**。沒有！所以，台灣講總統有外交、國防跟兩岸的權力，**no**！這是你自己的 **intention**，你自己的 **wish**，這不是憲法上的制度。以前是 **political reality**，但不是 **according** 憲法上面，這是很清楚，台灣，有很多地方還是沒辦法，我們可以知道，中華民國總統的權力應當是要走在後面，我一直認為總統是 **second line**，不是主持性(?)，但是我們台灣的老百姓，這些都是不理智的討論，說總統應該走在前面，那改為美國總統制要不要，他們又不要，又要總統負責任，又不要總統制，那行政院長要幹什麼？這個制度是 **political rationality**，這個政治理智是不對的。所以左右共制在台灣我認為是完全沒有實施過，也不可能實施，**impossible**，中國人從來沒有習慣把權力分享，**share the power** 是從來沒有的例子，今後我也看不出來有分享的例子。尤其是台灣的選戰、總統的選戰已經是非常的激烈這跟我們當年認為總統改為直選社會會被撕裂，跟我們的想法是一模一樣，社會動員一定會這樣，這是我們當初都已經想到的，但是李登輝跟那時候的黨外、跟國民黨部分認為總統一定要直選，社會一定會兩階段的動員，他們小看了這個影響力，台灣以前藍綠沒有那麼嚴重，但是現在非常嚴重，越來越嚴重本來台灣的社會沒有那麼...，民主國家政治上的對立沒有像台灣麼嚴重，同樣的族群裡面做這樣的區分是非常嚴重的。還好中國人，台灣人比較不是那麼 **radical**，所以即使對立還沒有產生像阿拉伯社會那種 **poterity**？，那種血腥，不然台灣的情況會很嚴重，因為社會的族群動員得太厲害，而且沒有理性的分析。本來最適合左右共制應該是 2000 年陳水扁當選，陳水扁得到 38% 的選票，這個選票跟 1933 年 1 月 **Adolf Hitler** 得到的選票差不多，都是 37-38，1933 年 **Adolf Hitler** 在 **Berlin** 得票率是 30%，這跟陳水扁在台北差不多一樣，都低過 50%、40% 以下。在這種情況，陳水扁應要當成立聯合內閣、左右內閣，但是陳水扁都不要，但他明明知道他的法律一定過不了半數。所以陳水扁他們也不在乎過不了半數，民進黨也不在乎，然後社會也不在乎，所以沒有想到要把這個制度好好變革。所以 2006 年，六年以後的修憲也沒有想到要改變，所以我們社會的敏感度，**sensitive** 方面還是不行，至於這涉及到權力的掌握，**the winner takes all** 這是個最不好的，所以大家就等著四年 **the winner takes all** 以後，國家的制度就一直在 **pending**，我認為台灣最糟糕就在這裡。本來以為四年前馬英九選上總統以後，他退到第二線，讓行政院多做一點，會讓社會慢慢偏向於內閣制的想法，但是發現沒有這回事，老百姓罵馬英九罵很多，馬英九又必須走到幕前來，我覺得很可惜，我在這邊也提到。我覺得中華民國要怎樣的總統，中華民國的總統跟威瑪憲法的總統(**Weimar Republic**)一樣，**Carl Schmidt** 講過一句很有名的，他說：**Weimar Republic** 的總統應該是一個偉大的協調者 **a great coordinator for the Nation**，他是一個在旁邊的 **push**，是警戒者 **the guardian**，他不是一個在裡面的參予者，不是在裡面的決定者。就像 **De Gaulle** 在上面，你做不好我叫你 **push**，因為老百姓要我 **push** 你，老百姓 **push** 我叫你 **opposition**，不能這樣子做，變成是國家—老百姓，而不是到前面做一個決定讓老百姓要罵，因為做決定就有一半老百姓會討厭你，包括做美國牛的事情。所以總統要是什麼都要做決定，就會 **be plaint**，就會被討厭，但是台灣就被媒體，媒體在罵的時候沒有人出來講說：**no**，總統應該平常就要保持他的 **implication**？每天你在政治上 **confrontation** 你就沒有辦法保持 **implication**？這是我們台灣很可惜，沒辦法。我覺得我們台灣還要保持一些聲音，像你們留法回來的，就有必要替台灣學術講話，什麼叫雙首長制你們最清楚。台灣現在的政治學界受到美國的影響太多，所以對美國總統制的 **push** 比較強，因為受美國影響，認為總統什麼都可以做，老百姓了不起忍受四年就把他拉下來了，但是他忘了，國家制度有時候不能夠錯四年。主張內閣制的人現在越來越少。為什麼？因為我們政治學界留美的，留歐洲的人太少，留英國的基本上沒有，所以這是一個很嚴重的影響。老百姓一直認為總統很重要，他們選出來的總統就要負政治上的責任，所以我

對台灣雙首長制的前途...。馬總統也許應該做的話，就是要修憲時明明白白的講，立法院長的同意權還是要恢復，總統應當要指定國會多數黨的組閣，這樣的話，即使不必明白講內閣制的話，這樣又回到內閣制的精神，我覺得這樣是可以總統跟行政院長的关系就可以用這個制度。

我絕對贊成〔兩輪選舉〕，這樣老百姓才可以決定總統一定要過半數才可以，這才是一個堅強的...。台灣以前沒有主張一定要兩輪的，認為是說總統不需要那麼強烈的多數，因為他不需要負太多的政治責任，所以他不像總統制一樣，需要那麼強有力的民意基礎，所以沒有一定要這樣子做，所以認為兩輪選舉不必要，但是有很多人都認為應該要兩輪選舉。比如說：那時候國民黨的大將是關中，關中當立法委員，代表國民黨反李登輝的陣營，在他的《關中國會筆記》裡面提到要兩輪選舉，他認為這樣子比較安穩一點，但是國民黨那時候沒有太執行，認為沒有必要，省得麻煩，我認為兩輪也是有必要。我覺得您的博士論文以後可以翻成中文，以法國人的眼光來討論一下我們台灣的半總統制，你看，我們變總統制，總統掌握實權，是不是真正能把國家帶到好的境界？我認為內閣制比較好，為什麼？他很迅速反映民意，假如說，行政院做了一個很不好的決策，老百姓反對他就下來，那時候改選，多改選幾次，老百姓對於政黨輪替就會更習慣，我們四年一次政黨輪替牽動很多，牽動了整個文官體制都亂掉了，這表示我們政黨輪替很少經驗，但是在內閣制政黨輪替經驗多了以後，更會顯示出文官制度的好處，內閣制度跟文官制度是結合的，因為政黨輪替文官制度才很寶貴，我們四年一次，開始把文官制度也拉進來，還反而看不出來文官制度的優點，內閣制說不定一年政黨就改革一兩次，那時候文官制度更容易保持下來。台灣一直沒有致力在文官制度保持，因為他認為不太需要，現在我們可以看到有必要了，所以我認為內閣經常改組不是壞事情。

因為你可看出來，你可以上網去找一找，民進黨當政了以後他調換了多少全國的公務員，調換了很多，文官有好幾百個，高級文官，曾經在一篇文章裡曾經有算過一次。在 2000 年民進黨以前，高階的行政主管一年變動 130 次，到民進黨的時候，2000 年以後，在 265-363〔次〕，陳水扁在 2004 年以後，第一年，他的行政職官一年就變動 363 次，3.6 倍。所以你可以看到變動得很多，高級主管，簡任級〔？〕以上、主管制。高階的大概相當於市長級，市長以下那一階以上，這是牽動很多，你看，台灣行政院部會才...，行政院體系、總統府體系很少，當行政院體系都變動了，那是很嚴重的。2.5 倍到 3 點多，那是很多。都跟自己政黨取向拉起來，當然這是很嚴重，變成幾年就是一個 wash up，這是很嚴重的事。2004 年陳水扁當選以後，那一年，一年換了 360 個，一天換一個高階的主管、一天換一個市長級的，市長在軍隊的觀念是比照於中將 lieutenant general，這種職位高，換句話說，文官是這麼高級的，一天換一個，那是非常嚴重，台灣那麼小，一天換一個，everyday, one。因為那個職位，公務員要升遷的話至少要等 20 到 25 年才會到那個位置。我們台灣的文官制度一直都沒有弄得很清楚，我一直跟台灣有些學生，希望他們研究像法國的公務員跟德國、日本跟台灣的公務員制度。像德國，我們去讀書，都是讀到他的運作方面，組織方面 organisation 我們都沒有研究，實在是很可惜，所以我們只看到一些他們的法律怎麼規定，但是他的 organisation 我們沒有做，很可惜。所以我倒覺得你可以來研究法國公務員的制度、行政制度，你要知道，德國的公務員制度其實是跟法國學的，德國的行政法 le droit administratif 都是跟法國來學的，德國的 Otto MAYER 他在 1885 年就是以法國的行政法做為藍本，建立德國的行政法。

你的 rapporteur 說：我是寫法國的 Conseil d'état，是法國最主要的高級文官養成機關，裡面出來的人就是我們的主管級，要不然就去外放當大使，要不然就是...〔？〕。所以這個部分 Conseil d'état 跟國家行政學院 ENA 是我一直研究的重點。我跟我的指導教授講，博士論文拿到之後，他要幫我寫推薦信，到

Conseil d'état 去作短期研究，去看看他裡面是怎麼運作的？培養高級文官是怎麼做的？

台灣有國立行政學院、政治系。大陸就有一個國家行政學院。所以我覺得你把法國的制度寫，因為法律你懂，所以關於法律爭議方面，你盡量用來判斷、分析台灣對法國的行政法、憲法實在是不懂，知道的人都是學政治系的來寫，我們法律的人不太容易。

Traduction par l'auteur de l'entretien du 08 février 2012 avec Shin-min Chen, Taipei

A cette époque, le KMT contrôlait le Yuan législatif avec une faible marge. Tout le monde s'en souvient. Shih Ming-teh qui venait du mouvement *dangwai* avait été choisi comme vice-président du Yuan législatif de justesse. Lee Teng-hui était très inquiet par le KMT, pensant que le parti au parlement n'obtiendrait pas la majorité. C'est pourquoi il voulait supprimer l'approbation du Yuan législatif pour nommer le premier ministre. Il craignait qu'il n'y ait pas de majorité pour trouver un *prime minister*, le KMT se trouverait dans une crise politique, et devrait envisager un système à exécutif double : c'est le premier point. Le deuxième point est que le KMT pensait que s'il n'y avait que le président, il n'aurait pas la liberté de faire en sorte que le président n'ait pas d'autorité, il aurait de toute façon des pouvoirs, ce qui constituait un de leurs principes directifs. Il pensait que sauf s'il perdait l'assentiment du KMT, il pourrait utiliser le système à exécutif double, et conserver un des pouvoirs du pays, ce qui serait alors un régime de cabinet, le président étant Lee Teng-hui. Comme au sein du KMT, où le président était à la fois premier secrétaire et président, s'il y avait une majorité au parlement, il n'y avait pas de raison pour que le président ne soit pas un *super power*. Donc cela entraîne ce système à exécutif double, c'était fondamentalement pour cela. C'était aussi mon avis à l'époque ; c'est-à-dire que le système à exécutif double, si vous voulez, peut être compris comme étant inscrit dans la Constitution. Lorsqu'un parti remporte la majorité au parlement, le président doit former le gouvernement à partir de cette majorité, ce qui fait apparaître clairement le système à exécutif double. Mais à cette époque l'atmosphère était que le président du PDP et la parti étaient favorables au système à exécutif double, ce qu'ils disaient clairement, très clairement, ceux qui s'y opposaient avaient été violemment critiqués par le PDP. Il y a donc un grand nombre d'ouvrages, et mon livre en fait partie, qui posent la question du système à exécutif double, mais comment (le mettre en place, *ndt*) ? Je dis clairement qu'historiquement il y avait un *gentleman agreement* entre le KMT et le PDP, mais il est apparu de façon évidente qu'une fois au pouvoir en 2000 il ne s'y est plus conformé ; il n'y avait donc plus d'*agreement* à Taïwan, plus du tout. Le système à exécutif double à Taïwan est en réalité un échec, un échec total. S'il n'y avait aucune codification dans la Constitution, le reste serait nul. Il n'y avait personne au PDP, après 2000 je pense que le pouvoir aurait dû revenir au KMT pour former le gouvernement, mais il n'y a rien eu. Pas de *gentleman agreement*, ni de *gentleman*, ce qui rend caduque cette démocratie. Donc je

pense maintenant que les affiliations partisans, la confiance, la morale politique, les *gentleman agreement*, sont tous de l'ordre du fantastique. C'est une des idées de ?, c'est-à-dire la clarté des lois : selon les livres, selon la loi, mot à mot, ce sont les seules contraintes qui valent. La cohabitation entre les partis à Taïwan, c'est zéro, un échec.

De plus, le changement de système vers celui de l'exécutif double doit être clairement codifié, parce qu'il faut que la Constitution de la République de Chine soit modifiée, pour que l'intention soit claire. Faire attention aux intentions et ensuite les inclure dans les articles de loi, mais en 1996 ce n'est pas ce qui a été fait, absolument pas, il y avait les intentions mais pas la codification, ce qui fait que les intentions ne convenaient pas. C'est pourquoi je pense que le système à exécutif double mis en place en 1996 n'a pas de base constitutionnelle. Pas du tout ! Pourquoi ? En France les pouvoirs du président en cas de cohabitation dans la Constitution sont très clairs : le président dirige le Conseil de défense, le CSM... quels sont ses pouvoirs ? La Constitution française est très claire, pas celle de la République de Chine. Il n'y a que le terme de premier ministre, donc en 1996 la Constitution n'avait pas été modifiée, pas en faveur du président, il n'y avait que le processus de nomination du premier ministre par le président sans approbation par le Yuan législatif, mais à part ça rien. Il n'y avait donc toujours aucun changement dans la Constitution de la République de Chine. Si des changements devaient être apportés, il fallait comprendre la codification. Mais ça n'a pas eu lieu ! C'est pourquoi, si on dit que le président taïwanais dirige la politique étrangère, la défense et les relations inter-détroit, c'est non ! C'est l'intention, le souhait, mais ce n'est pas le cas du système constitutionnel. Avant il y avait la réalité politique, mais pas en fonction de la Constitution, c'est très clair. Il y a de nombreux points où ce n'est pas le cas à Taïwan, on peut le comprendre, les pouvoirs du président de la République de Chine sont en retrait, le président est en deuxième ligne je dirais, pas en tant que dirigeant, mais pour les Taïwanais, ce n'est pas une discussion raisonnable, le président doit être en avant, ils ne veulent pas d'un système à l'américaine, mais en même temps ils veulent que le président soit responsable, sans avoir le système présidentiel. Mais dans ce cas que fait le premier ministre ? Ce système est rationnel politiquement, mais sa justification politique n'est pas correcte. Je pense que la cohabitation à Taïwan n'est absolument pas mise en œuvre, et ne peut pas l'être, impossible. Les Chinois n'ont pas l'habitude de partager le pouvoir, il n'y a aucun exemple de cela, je n'en trouve aucun jusqu'à aujourd'hui. En particulier après-guerre à Taïwan, la compétition électorale pour les présidentielles étaient très vive. Nous croyions à cette époque que l'élection directe du président serait une rupture, ce qui s'est avéré conforme à ce que nous pensions, c'est ainsi que sont les militants, c'était notre façon de penser, mais Lee Teng-hui pensait, comme le *dangwai* et une partie du KMT, que le président devait être élu directement, la société était déjà divisée en deux, mais ils ont sous-estimé cet effet, la division bleue-verte n'était pas si forte auparavant à Taïwan, tandis qu'elle l'est

fortement aujourd'hui, de plus en plus. L'opposition entre les partis dans les pays démocratiques n'est pas aussi forte qu'à Taïwan, la division en fonction des groupes ethniques est très forte. Par rapport aux Chinois, les Taïwanais ne sont pas aussi radicaux, donc même si l'opposition n'est pas aussi forte que dans les sociétés arabes, où les choses sont sanglantes, ce n'est pas comme si les choses étaient aussi fortes à Taïwan, parce que les groupes sont assez puissants, mais n'ont pas d'analyse rationnelle.

A la base la cohabitation aurait pu avoir lieu lors de l'élection de Chen Shui-bian, avec 37-38 % des voix. En 1933 Adolf Hitler à Berlin a obtenu 30 %, comme Chen Shui-bian à Taipei, en dessous des 50 %, et même des 40 %. Dans ces conditions, Chen Shui-bian devait former un gouvernement de coalition, de cohabitation, mais il n'en voulait pas, même s'il savait que ses projets de loi n'obtiendraient pas la majorité. Il ne s'en souciait pas, ni le PDP, ni la société, donc personne n'a pensé à réformer ce système. Six ans après en 2006, il n'était plus question de réforme constitutionnelle. Donc dans notre société sensible, au point qu'elle s'inquiète de celui qui détient le pouvoir, le fonctionnement selon le principe du « the winner takes all » est le pire. Après avoir attendu quatre ans avec ce mode de fonctionnement, le système politique et institutionnel était toujours en suspens ; c'est je pense la chose la plus catastrophique à Taïwan. Lorsque Ma Ying-jeou a été élu, il s'est positionné en seconde ligne, laissant plus de marge de manœuvre au Yuan exécutif, et faisant en sorte que la société se tourne peu à peu vers le système parlementaire, mais cela ne s'est pas produit. Les gens s'en sont pris à Ma Ying-jeou, qui a dû reprendre le premier rôle, ce que je trouve très dommage, je veux le souligner. Je pense que le président de la République doit être comme semblable à celui de la République de Weimar. Carl Schmidt a dit une phrase célèbre : « Le président doit être un grand coordinateur pour la Nation, il doit donner des signaux, et agir en gardien. » Il ne participe pas, ne décide pas à l'intérieur. De Gaulle était comme cela, si tu fais mal je te rappelle à l'ordre, parce que les gens veulent que je te mette en garde, si les gens m'interpellent, j'appelle l'opposition, ce n'est pas comme cela qu'il faut faire ; il faut transformer le pays, et non prendre une décision et se faire critiquer par les gens, parce que la moitié d'entre eux critiqueront les décisions, comme sur la question du bœuf américain. Le président doit-il prendre ses décisions en se faisant critiquer, mais lorsque ce sont les médias, dans ce cas personne ne viendrait dire : non, le président doit garder son implication ? Je trouve que c'est très dommage pour Taïwan, mais il n'y a rien à faire. Taïwan doit conserver une voix. Si on en revient à la loi, le système à exécutif double est très clair. Le milieu universitaire taïwanais a trop fortement reçu l'influence des Etats-unis, l'orientation vers le système américain est forte, en raison de cette influence. Ils estiment que le président doit tout faire, si les gens ne le supportent plus au bout de quatre ans ils peuvent lui faire quitter le pouvoir, mais ils oublient que le système ne peut supporter des erreurs quatre ans. Ceux qui soutiennent un système parlementaire sont de moins en moins nombreux. Pourquoi ? Parce que

nos universitaires sont allés aux Etats-unis, ceux qui sont allées en Europe sont trop peu nombreux, personne pour ainsi dire n'est allé en Angleterre, c'est pour cette raison que l'influence (américaine, *ndt*) est forte. Les gens pensent que le président est important, il doit prendre la responsabilité de la politique. Ma Ying-jeou devrait aussi faire comme cela, comprendre en réformant la Constitution, que l'assentiment du président du Yuan législatif doit être rétabli, le président doit suivre la majorité du parlement pour former un gouvernement. Comme cela, même sans comprendre le système parlementaire, on en reviendrait à l'esprit, et j'estime que les relations entre le président et le premier ministre bénéficieraient de ce système.

Je suis en faveur de l'élection à deux tours, les gens choisissent un président qui a la majorité, c'est un point important... Il n'y avait personne avant qui soutenait le système à deux tours, pensant que le président n'avait pas besoin d'une majorité aussi forte, parce qu'il n'a pas à prendre trop de responsabilité politique, contrairement au système présidentiel, où il faut une forte base électorale. Comme ce n'est pas nécessaire, le système à deux tours ne l'est pas non plus. Mais il y beaucoup de gens en faveur de ce système. Par exemple, le chef du KMT John Kuan, qui est devenu parlementaire, en s'opposant à la ligne de Lee Teng-hui, dans son « Mémoire » soutient le système à deux tours, considérant que c'est plus stable, mais à cette époque le KMT ne s'en souciait pas trop, pour s'éviter des ennuis, et je considérais aussi à cette époque que ce n'était pas nécessaire. Vous devriez traduire en chinois votre doctorat, et donner le point de vue français sur le système semi-présidentiel. Vous voyez, nous inclinons vers le système présidentiel, le président détient le vrai pouvoir, n'est-ce pas un moyen d'apporter un bon environnement au pays ? Je considère que le système parlementaire est assez bon, pourquoi ? Il reflète rapidement l'état de l'opinion. Si le Yuan exécutif prend une mauvaise décision, et que les gens s'y opposent, il y a alors des élections, et ainsi de suite, ce qui habitue les gens à l'alternance. Nous avons une alternance tous les quatre ans qui est très affectée, tout le système administratif l'est de façon très désordonnée, ce qui montre notre manque d'expérience en matière d'alternance. Mais une fois que nous aurons acquis une expérience de l'alternance au sein du système parlementaire, cela mettrait en avant les avantages pour le système administratif, les deux systèmes parlementaire et administratif étant liés, parce que l'alternance administrative est importante. Une fois tous les quatre ans, on commence à changer l'administration, sans voir les points forts du système administratif. Avec le système parlementaire les partis politiques peuvent faire une ou deux réformes, le système administratif peut rester en place. Taïwan n'a pas l'application pour maintenir le système administratif, parce que cela ne semble pas nécessaire, mais maintenant il y a une nécessité, donc je pense que les changements de gouvernement fréquents au sein du système parlementaire ne sont pas une mauvaise chose.

Parce que vous voyez, en faisant des recherches sur Internet, le PDP une fois au pouvoir a muté de nombreux fonctionnaires, plusieurs centaines, des haut-fonctionnaires, il y a une étude qui les

compte. En 2000, avant que le PDP n'arrive au pouvoir, il y avait 130 mutations de haut-fonctionnaires, mais après 2000, ce nombre est monté entre 265 et 363. Après 2004, Chen Shui-bian a muté 363 fois des fonctionnaires, 3,6 fois plus. On peut donc voir qu'il y a eu beaucoup de mutations, des haut-fonctionnaires, des cadres, et des titulaires. La plupart des haut-fonctionnaires étaient du niveau de maire, plus ou moins, et il y a eu beaucoup d'influence. Vous voyez, il y a peu de personnes au niveau du Yuan exécutif et de la présidence, mais il y eu un changement complet, ce qui est grave. 2,5 à 3 fois plus, ce qui fait beaucoup. Avec le fait que leur parti ait pris le pouvoir, c'était donc très grave, c'était devenu un véritable « nettoyage » (*wash up*). En 2004, l'année où Chen Shui-bian a été réélu, il y a eu 360 changements, un jour un haut-fonctionnaire, un jour un fonctionnaire municipal, un maire est équivalent dans l'armée à un lieutenant-général, ce niveau-là. Autrement dit, des fonctionnaires très importants, un par jour, c'est très grave. Taïwan est si petit, un par jour. Parce que pour ces postes, un fonctionnaire qui veut être promu doit attendre 20 à 25 ans avant de les atteindre. Notre système administratif n'est pas très clair, j'ai eu des étudiants dont j'espérais que les travaux seraient semblables à ceux de la France ou de l'Allemagne ou du Japon. Comme en Allemagne, où je suis allé étudier, on étudie le fonctionnement des institutions, mais nous n'avons pas d'études sur l'organisation (de la fonction publique, *ndt*), ce qui est dommage. Nous regardons quelles sont leurs lois, mais nous ne nous intéressons pas à l'organisation, dommage. Vous pouvez regarder la fonction publique française, le gouvernement, vous devez savoir que le système administratif allemand est étudié à partir du système français, le droit administratif allemand vient du droit français. Otto Mayer a écrit en 1815 à partir du système français, pour construire le droit administratif allemand.

(...) Le Conseil d'Etat et l'ENA sont des institutions que j'ai toujours étudiées. Mon directeur de recherche, après avoir obtenu mon doctorat, voulait m'écrire une lettre de recommandation, pour faire des recherches au Conseil d'Etat, comment il fonctionne, comment il forme les haut-fonctionnaires.

Taïwan a une école de formation des fonctionnaires, avec un département de science politique. En Chine, il y aussi une école de formation des fonctionnaires. Je pense donc que si vous écrivez sur le système français, comme vous comprenez les lois françaises, vous devriez examiner les débats sur les lois, avoir un jugement et analyser les lois taïwanaises vis-à-vis des lois françaises, voir si la Constitution est bien comprise. Les personnes qui comprennent (ces points, *ndt*) écrivent en science politique, mais nos juristes ne comprennent pas très bien.

Entretien du 08 février 2012 avec Yeong-chin Su, Taipei, en présence de Suen-cheng Lee, transcrit par Estelle Yang Yu-chin

LSC: 以 261 號解釋, 520 號解釋為例子, 在這幾年憲政發展上的意義在哪裡?

YCS: 我們這個制度建置時間在二次大戰之後, 比德國早, 所以受到影響不清楚, 當時制憲者想的一部份是美國最高法院, 可能對西方憲法法院的想法不是很清楚, 到了 1950 年第一次制定司法大法官會議會則, 1957 或 1958 時第一次司法院大法官會議法則, 你可以看立法資料, 已明顯受到德國, 奧地利的義大利的影響, 其實義大利也是受德國, 奧地利的影響, 比方說人民申請是有德國憲法的影子, 它裡面說人民一定要等到救濟途徑用完才可以申請大法官 (last resort), 這個觀念就是從德國來的, 但我們有一個制度是憲法疑 (一??) 義解釋是根據憲法 173 條來的, 那個是使它在有時候可以在事前審查的可能性, 就跟法國比較像, 我們像 260 號解釋, 325 號解釋都是在法院通過或還在討論但還沒公佈, 259 還是 260 兩個審, 關於地方制度法法制化的那兩個案子, 省政府跟省議會是由立法院定的, 跟憲法規定有點問題, 憲法規定是要由省自制法, 由省民代表大會訂, 那個就由中央定合不合, 所以它跟本沒有公佈就申請解釋, 就由立法院解釋, 它就是用憲法疑義, 那個就有點像法國,

325 是修改立法院組織法, 行政院就說它違憲, 然後就申請大法官解釋, 也還沒有公佈, 所以我們的制度其實也有點法國的味道, 但它不是完全參考法國, 它的功能有點 preventive, 這個制度說明在前, 這個制度要用的時候因為它的程序法非常簡單, 我們的程序法只有 40 條左右, 所以有很大的彈性, 比方講關於我們決定的效益一個字都沒寫, 大法官決定的效益一個字都沒寫, 但是我們自己就規定了, 所以我們很多的程序法是由大法官自己決定, judge makes law, 法官可以申請解釋, 他的權力是可以非常大的, 這是第一點, 第二點是關於政府體制這個應該是現任法院非常重要的功能, 但是我們的案件不多, 我們主要的案件 95% 以上都是人民申請的, 都是跟人權有關而不是跟政府機關的衝突, 政府機關的衝突為什麼可以這麼容易申請到大法官這裡來, 兩個 input, 一個是政府機關要來申請, 一個是大法官要受理, 所以這兩個一個主動的, 一個被動的, 是可以來回答剛那個問題為什麼案件不多, 第一個申請的人他們自己想辦法去解決問題, 通過政黨, 其實它申請的路還蠻多的, 我們有兩條路, 第一個是機關可以申請, 比方國會, 立法院, 行政院等都可以申請, 中央跟地方衝突地方政府也可以申請, 另外一條路是 1/3 的立法委員可以申請, 這比德國還寬, 我不知道現在法國法條

LSC: 就是 60 位國會議員或參議員可以申請

YCS: 德國只限於對法律的違憲審查, 我們的立法委員申請還包括對憲法的疑義, 所以理論上立法委員也可以問一些政府體制上的問題, 不只是法律的問題, 法律有沒有違憲, 也可以問比方說副總統可不可以兼任行政院長, 所以路是很寬, 為什麼案件很少, 就是發動的人不多, 為什麼發動的人不多, 因為很多爭議就想要自己解決, 過去可以去看統計看那個機關申請多一點, 但是早期很多但這幾年幾乎沒有了, 第二個就是大法官擋下來受理, 對於機關申請大法官很少拒絕, 但對於立法委員申請, 拒絕率很高, 幾乎超過一半, 所以您查不受理決議裡頭, 立法委員申請有一些跟政府體制有關的, 很多都被擋掉了

LSC: 被擋掉的原因是?

YCS: 不受理的理由隨便寫, 比方說行使執權, 這不是立法委員行使執權, 這當然是比較合理, 因為如果立

法委員在一個還不夠成熟的時候，這個爭議就是他只要轉換戰場，並沒有一個重大的現任爭議是非要靠大法官不可，他來 **control**，這是合理，但有時候他就是說你沒有很具體的說明理由，就用這樣的，沒有客觀詳述為什麼，簡單講大法官不受理的時候，對於國會議員這部份他比較嚴格，對於機關他比較不敢，因為如果政府來申請，行政院，立法院，國民大會來申請，大概都不會不受理，這是兩個理由，所以一個是發動的不夠多，第二個是不受理，那發動的為什麼不多，我想這裡除了剛講的別的方法，用政治去解決，大法官過去的解釋不會太鼓勵他們來發動也是個原因，因為大法官解釋常常是第一個原因可能太慢，他的決定太慢，我舉個例子講，在 387 解釋，關於立法院改選國會改選以後行政院要不要總辭，這個問題就是郝伯村的時候，發生在民國 82 年 1 月，等到 2 月的時候 郝伯村已經辭職了，所以他沒有在一個月內把它決議，它兩年後才決議出來，一點意義都沒有，太晚了，那大法官在我們目前我們的程序來講，沒有辦法很快，我們法律也沒有要求他 2 個月或 1 個月內，有時候就討論不出來，為什麼討論不出來，一個蠻重要的理由是我們那個平決多數太高了，2/3，任何的憲法解釋要 **two third majority** 才可以，不是只有違憲，假使法律違憲，合憲也好，純粹的憲法解釋，沒有法律合憲違，就問他行政院要不要總辭，副總統要不要兼任行政院長也要 2/3，沒達 2/3 只好再討論，一直討論討論，所以太慢了，這是第一個，第二個就算他做出解釋之後，他有時候講得不清楚，比方說 副總統可不可以兼任行政院長，419 號解釋，他就說沒有一定不可以，因為副總統憲法沒有規定他一定有什麼權力，他就是總統的備胎，既然沒有規定，他不是總統，總統一定不可以兼任行政院長，但是副總統不是總統，所以好像沒有一定不可以，可是因為如果總統不在，副總統又不在，那行政院長就要代理，所以如果副總統兼任則兩道保險只剩一道，是這個理由，所以他說不太好，**not appropriate**，那這是什麼，不清楚，有時候他答案很慢，又時候他做出來的回答模稜兩可，都使得發生爭議時不會去找他，如果要問原因的話，那過去我們國民大會也有為了幾個案子申請解釋，最後都是自己解決，大法官受理了，但解釋出來都已經是一年以後，所以基本上在處理政府體制問題的時候他有些制度上的困難，他沒有很快的解決問題，最後大概就這樣，這個是就是關於 1997 到現在也已經有 10 幾年，10 幾年老實講問題是不少，那為什麼只有 461 號第一個，第二個 520 號，第三個 543 號，就是那個緊急處分，再來就是 627 號 阿扁的那個案子，他沒有監獄特權，那個案子有提到一些，主要是這幾個案子，不多，其實問題不少為什麼只有這幾個，就是看我剛講的那幾個原因，大法官對於 XXXX 的這個制度也沒有講很清楚，因為憲法沒有用這個概念，但是我們是跟法國很像，跟韓國不一樣，韓國也是有總統實質權，總理要得到立法國會同意，可是他的總理是設在總統底下的，憲法是在總統那章裡頭的，所以被認為他就是總統的執行長，可是法國的總統是一章，總理跟政府是一章，獨立一章，我們也是，總統是一章，行政院是一章，他們是平行的一個憲法機關，這點跟法國是一樣，所以以形式上看我們是有可能可以 **cohabit (xxxxx)**，一個共治的，而且跟法國很像的我們在 2005 年修憲把任期調整，總統任期是更早就調了，在民國 81 年就調了，83 年選的方式，所以變成 4 年，但是立法委員是 3 年，但是到 2005 年也改成 4 年，跟法國 5 年 5 年一樣，所以你們以前是 7 年，我們其實跟法國愈來愈像，可是法國從 1986 年 **Mitterrand** 開始用 **cohabit**，弄了三次，我們從阿扁開始但我們沒有這個觀念，他有這個機會但沒有這樣做，所以我們就變成是少數統治，是一個比較困難的，像美國那樣的分裂政府，不像法國的左右共治，那這可能性有沒有，當然有，以我對 520 號的解釋，這會跟我的政治理念有關，我覺得 520 是偏向左右共治的，因為 520 號講到了行政院長他沒有自己的民意基礎，因此對於核能，雖然他是最高行政機關，他可以決定核能的政策，但是這麼重要的政策他一定是總統的政見，所以他必需履行總統

的政見, 在 520 號裡面, 如果總統不支持他, 立法院也不支持他, 他就要下台, 他在他跟總統的關係是用民主正當性來描述, 在 520 號解釋如果總統不支持他, 行政院長是沒有民主正當性的, 對不起是立法院, 但是他又要履行總統的政見, 所以他就可以考慮辭職, 但是總統也可以解散國會, 這是講三個可能性, 這三個可能性顯示大法官認為這三條路在憲法上都是可行的路, 但是中間他描述了行政院長跟立法院的關係是一個民主政黨的關係, 從這個角度來看是比較偏向法國的制度, 也就是共治的基本精神就是說如果國會的多數跟總統不一樣的話, 那你應該選擇一個國會支持的政府, 這個觀念在 520 解釋裡沒有直接的講但有講到, 而不是像很多人解釋他跟立法院的制度是沒有關係的, 因為他可以直接任命, 因此他跟立法院沒有關係, 可是 520 解釋不是這樣說, 所以我覺得 520 是偏向一個讓他可以對立法院負責但是在可能的範圍內仍然要尊重總統的政見去履行, 所以想像中假如說阿扁在 2000 年他要跟國民黨立法院多數去協商選擇一個可以對國會負責, 國民黨可以接受的人選, 但是由他來找一個跟他政見也還可以接近的, 這是很難的, 如果是這樣 520 是這樣, 但是 520 做成解釋是在民國 90 年底, 其實他已經組閣了, 對那時應該是講事後, 等於他找了唐飛並沒有經過協商, 不是一個共治的政府, 但是從 520 精神是這樣, 我這樣解, 但不是所有人都這樣解, 所以我也不能說大法官釋文是這樣, 現在的大法官怎麼看到我去年來以前, 以後都沒有機會做任何政府體制的解釋, 最多就是 527 號解釋, 所以到目前為止就是 520, 461 不是很重要, 就是說參謀總長 **chief staff** 要到立法院備詢, 那個不是像 520 那麼關鍵, 比較重要是 543, 543 是涉及到緊急處分, 就是緊急處分是總統的權利, 但是要立法院的追認, 這裡涉及到行政院是什麼呢, 就是那時候行政院在總統發佈緊急命令以後他又定了緊急命令的執行要點, 這個執行要點可不可以定, 要不要送立法院來備查, 過去我們的行政部門, 就是行政院, 行政部會, 它的發佈的抽象的行政行為是有 2 種, 一種是法律授權的, 一種是沒有法律授權的, 叫執行命令, 或現在叫行政規則, 這種有點行政保留的味道, 它是行政部門自己可以訂的, 那像法國那的 **decree** (??) 那另外一個是經過 **delegation** (???), **delegation** 定出來的東西就要送國會, 早期國會看看就算了, 國會也可以說你這裡不對超出授權可是行政院可以不理他, 但是在民國 90 年左右我們訂了立法院行政法第 60 條規定如果這是屬於行政法規命令, 授權的 **delegation** 層級 它必須送立法院審查, 立法院如果認為它有問題, 叫他改他不改兩個月內自動失效, 所以那是很強的強力的保留, 所以很多時候行政部門就故意不用授權的施行細則, 他就另外訂要點注意事項, 就把它變成行政規則, 不送立法院, 所以那個緊急命令他用要點就不送, 他一定要他送, 後來他送了但就用不一樣的, 請他過程再查一查, 請他查核, 意思是說你不能改, 我送給你看, 後來這個爭議就到了大法官, 大法官就說要逐條送, 這也是講三角關係, 是跟雙首長制有關

LSC: 老師我還真不知道立法院這 60 條規定有這麼強的效力

YCS: 很強的效力, 他兩個月內如果不改的話, 而且他審查的範圍很大, 所以這影響很大, 我覺得很奇怪, 這連大法官都不太注意這一點, 因為這涉及到什麼, 我們現在審查法規命令時, 設定法律 **xxxx**, 我都跟他們學運這樣講, 他們全都經過立法院審查, 另外, 形式上念一念沒有注意看那是令外一回事, 可是理論上他都審查得過, 所以它補充法律的不足, 已經有很高的民意基礎, 不能隨便說超出法律約束, 不過我這觀念很多大法官也都還停在過去的階段, 他們沒有注意, 我還在慢慢說服他們, 反而命令審查我們的權益被限制住了, 因為執行行事法把這個民意基礎已經 **xx**

LSC: 這一點恐怕在法國不會有這個問題

YCS: 法國除了 **decree**, 他們也有授權

LSC: 有, 但 **decree** 其實在法律就已定了, 在立法時就會說本法的施行要點細則是經過 **decree**, 但 **decree** 又經過 **Conseil d'Etat** 的審查, 所以它在法律已經定了

YCS: 它不需送國會, 那有沒有一個法律說, 這個法律定了以後如果有關它的細節可以行政部門定嗎?

LSC: 有啊

YCS: 那就是法規命令

LSC: 類似我們的法規命令, 但是他們是沒有必要再送回國會, 其實很多時候法國法律定的很細, 有的細到像我們的施行細則那樣, 又可以進一步用 **decree** 定, 總而言之, **decree** 定的就不會再回國會

YCS: 不管是那一種行政命令都不用再回國會了? 我們是分兩種, 一種是要回國會, 一種是不用, 很多就躲到那裡, 大法官又解釋如果法律規定要送回來, 你不能躲在那裡, 這有一個解釋, 就是委任立法或委任又次委任, 這時你不能選擇要點, 你必需用辦法規則, 所以這個三角關係其實帶著這幾個解釋, 應該講是夠清楚了, 我自己是在我們大法官這個制度的功能時我大概分成四大塊, 其它我先不講, 一個是人權, 一個是體制, 另外二個先不談, 人權的解釋我們是非常的自由, 用美國人講的, **self restraint**, **activism**, 我們在人權上是非常 **activism**, 在政體這個部份我們是非常 **self restraint**, 因為如果不這樣我們自己會受傷, 我們大法官做過幾個比較 **active** 的解釋, 立刻受傷, 一個是 499, 那是 97 修憲以後, 499 說那個修憲不對, 結果在這個國民大會臨走前就重新修憲, 加了一個尾巴說大法官不可以拿法官的程序, 另外我們 585 號增調會內解釋做了以後, 國民黨在立法院裡面很不滿意就把大法官預算砍掉, 所以很長一段時間大法官拿不到假期, 大法官最後再做一個 601 解釋把它要回來, 很有趣, 也可以說明為什麼在政府體制上因為他好像是拳擊的裁判一樣, 拳擊手不高興也把裁判揍了一拳, 所以他比較克制, 第二個也是因為這裡都是有民意基礎的, 他自己反而沒有, 所以這所謂的 **counter majoritarian dilemma** 比較強, 但人權解釋我們比較沒有顧忌是因為我們是從一個威權國家轉型的, 所以我們國會的 **democratic majamicy** (??? **Can't get it**) 並不高, 所以大法官就做很多解釋, 可是等到國會的 **majamacy** (???) 比較高的時候, 我認為大法官不能對人權問題做過度的改, 這一點我反而變少數, 因為大法官已經習慣已經知道立法, 像最近很多稅法我都很不以為然, 我認為稅法的工具應該保留給立法院, 像夫妻合併申報, 政策上干預過多, 很明顯的兩種態度, 在人權解釋上非常 **open**, 這跟法國不太一樣, 在法國法院非常尊重國會, 但在機關爭議政府體制這個功能上我們又沒有發揮很大的功能, 在人權方面歐洲人權法院的功能已經取代了, 但我覺得還是 **xxx** 自我限鎖, 的確是很重視國會, 這跟他們的組成也有關係, 它裡面有總統的影響, 前任總統的影響, 他們 (歐洲) 對於民主正當性這個議題意識比較高, 我們的大法官一半是學者, 一半是法官, 都沒有政治意識, 他們都不太有對國會多數的尊重, 我個人認為這不是很妥當的, 可能是因為歷史的關係, 因為在民主轉型的時候, 就人權的保護是很受到社會支持的, 因為國會是一個沒有正當性的國會, 所以大法官就變成民眾的代言人, 所以我們做了很多財產權, 訴訟權, 很多這些言論自由的解釋, 都得到媒體的鼓勵, 反而那邊他就不太敢做, 關於共治雙首長的討論在法學界是不多的, 在我們法學界研究這部份不多而且不深入, 政治學界討論很多, 但他們都沒從憲法規範的觀點去談, 他們大部份談的還是政治制度上的一些好壞, 這幾年談的比較有一點深度, 早期介紹比較多的法國的, 然後一些歐洲的國家, 冰島, 葡萄牙, 東歐國家, 他們的一些討論介紹非常多, 對於我們自己制度, 大家的看法還不是很有共識, 不一致

LSC: 我個人寫過一篇談 2002 年法國國會大選, 應該是學界談共治效果比較多的

YCS: 法律學者談得不多, 像中央研究院吳育山老師他們辦了幾次研討會, 談得都還不錯

LSC: 大法官對於人權法解釋相當積極, 之所以這麼積極的憲法依據是? 是根據憲法而來還是有世界人權宣言的影響?

YCS: 我們憲法的工具是不夠的, 但這不是主要障礙, 因為很多都不夠, 像美國完全不夠, 主要還是理論, 我們自己發展出憲法的一些理論本身也不夠, 所以我們基本上是把外國的理論, 憲法, 最重要的是把美國, 德國讀得比較多, 德國的憲法法源, 因為我們的大法官有一半是留德的, 一半會說德文, 這幾年也會讀一些法國, 日本, 韓國, 但比較少, 像我們最近做稅法的解釋, 我們看了很多現有法院判決, 我就讀過德國, 法國好像沒有相關法院判決, 讀過愛爾蘭的, 韓國的, 美國的, 我們會去找相關的東西, 看他們的思考是什麼, 最後我們要回到我們憲法的時候, 我們就從我們憲法的條文免強去抓一點, 實在沒有, 我們就用自我創制的, 從國際公約我們有引用過兩個人權公約, 有引用過歐盟的人權, 我們也用過聯合國的勞工保護的, 還有兒童的人權保護的, 所以國際公約我們當一個普世的價值來用, 當然它不會是主要的論點, 但是做為一個輔助的論點, 我們在比較法的研究上變成我們一個主要的工具, 就是說比較大的案子, 我們在外國判決的參考不會寫在裡面, 大概就會寫在意見書裡頭, 在決定本身當然不會提, 可是有一個決定有提過, 那個爭議很大, 後來被批評很大就不用了, 就是 342 號解釋, 那個解釋涉及到一個制度的問題, 國會通過的法律如果在程序上有瑕疵, 這個法律還有沒有效, 在國會通過的時候, 立法委員打成一團, 就說有沒有 second reading, third reading 有沒有完成不知道, 就跟大法官說跟本沒有 second reading, 直接跳到 third reading, 這樣算 legal 還是 illegal, 大法官說除非有很明顯的瑕疵, 要不然由你們國會自己去決定, 國會說沒有瑕疵就通過了, 我不能再自己去看你有没有瑕疵, 但是這個看法大法官沒有把握, 就引用了德國的美國的日本的判決, 寫在理由書裡, 德國曾經有一個判決, 通過時在場只有 36 個 MP, 但依照國會議事規則, 要有一半, 那就違法, 他們說都是黨團的代表所以符合代表原則, 我們就引用了這幾個判決, 可以說明我們在做決定時本身憲法的工具, 還有我們的憲法並沒有像民法那樣有完整的解釋理論, 所以我們常會需要依賴外國的經驗, 但要把它轉化, 這幾年稍微在方法上比較嚴謹, 早期有時候說明是不強的, 像我們有翻譯 xxx (voice far away, not clear)....這是德國的翻譯, 這是歐洲人權法院的翻譯, 這些都是找民間翻譯的, 我們的網站上也有法國的資料, 我其實是很想多了解法國的, 我們想 8 月去法國, 但 8 月看不到人, 我去年就想去, 因為法國憲政委員會改選是一件很重要的事情, 英國的 supreme court 也是新的, 我也很想去, 但是時間沒辦法

LSC: 要不就是 6 月底 7 月初去法國

YCS: 但是法國資料太少, 希望可以多翻, 我們希望對制度運作多了解

LSC: 跟老師說明, 我翻出來了, 是完整版, 前面有說明法律的要點, 給朱科長後送到會計部門說太長了, 前面的說明跟要點說明都要砍掉, 計算稿費時這些都不算的, 我就拿掉了, 那附註也不算, 我就把它改一改

YCS: 那你有發表嗎?

LSC: 還沒有, 那些東西我要發表在憲政時代上, 但我還沒時間整理

YCS: 希望你要發表, 將來我們有些判決我們希望可以開始翻譯

LSC: 有些重要的判決, 像是異性戀才是合法的, 有關同性戀, 主張同性戀者就去解釋希望把法國民法異性戀才能夠結婚宣佈違憲, 但憲政委員會說這還是合憲的, 暗示性的說同性戀結婚還是不合法, 這判決已出來

了

YCS: 他現在人民也可以申請嗎?

LSC: 可以

YCS: 那案件有沒有大量地增加

LSC: 有增加

YCS: 那他們怎麼去處理這些問題

B: 這我還不知道, 這我也想去, 我跟我的指導教授有談好在我答辯完之後, 他會幫我寫個推薦信, 讓我到 Conseil d'Etat 跟憲法委員會去做實習, 我想利用那個時間去做 10 天, 最好是一個月去 xxx (法文, 看一看它是怎麼做, 他們這些案件大幅增加, 我看他們也是做的很辛苦, 他們是儘量篩選, 有經過二層過濾

YCS: 只要人民可以申請, 案子就會多, 德國是一萬多件一年, 我們大概 500 件, 因為我們不能申請個案, 在我們這裡, 不能說我跟別人打官司或我跟國家打官司打到最後再到大法官, 不受理的, 我只能說法律違憲, 命令違憲, 所以案件也多不到哪裡去, 可是也有 500 多件, 實際解釋大概只有十幾二十件, 那法國也不能就個案吧?

LSC: 它也是可以就個案, 然後這個個案它說問題本身是嚴重, 它的要件訂的非常有趣, 它要說這個判決所依據的法律

YCS: 無論如何這個判決不會被動搖

LSC: 會, 如果說它所依據的法律宣告違憲之後, 那就視為這個法律違憲

YCS: 那就是還是法律, 它不能主張法律的適用, 或者像德國他主張程序, 法律適用並沒有問題, 適用判決本身違憲, 德國可以, 可是我們不可以, 所以案件不多, 如果我們開放像留德學者主張個案的判決違憲也要開放, 那我們的案件一年一萬件跑不掉

LSC: 那不可能, 沒有意義

YCS: 所以我今年要修法, 我們找法國的陳成文, 因為我怕都是留德的, 觀點太窄

LSC: 陳老師應該是很不錯的

YCS: 他是比較懂法國的這些制度

LSC: 是請他做?

YCS: 委員, 半年就要修掉, 希望在半個月, 一, 兩個星期開始

LSC: 現在就已經在討論了嗎?

YCS: 這個月開始, 我希望儘快開始, 你如果早點回來你也可以發揮, 因為法國制度太重要, 我們現在了解不夠, 寫的人太少

LSC: 我那篇純粹是翻譯, 我不知道憲政時代是否會接受

YCS: 應該會, 你以後有時間再多寫點

LSC: 是

YCS: 翻譯也很好

LSC: 好的, 我會尊照老師建議趕快發表出去

YCS: 我是覺得我們 1997 修憲的歷史可以請教李炳南教授, 他現在是監察委員, 關於雙首長制在台灣的運

作, 政治學者的一些看法可以找吳玉山, 解釋本身他大概問到了幾個大法官就都差不多了

LSC: 應該夠了

YCS: 如果是歷史的話, 應該是夠夠了, 當時 1997 是一個第一次國民黨跟民進黨合作修憲, 在之前修憲都是國民黨一黨修憲, 因為國民黨人多, 國民大會第二屆國大我有參與, 我們的人數是超過 3/4, 所以不需要民進黨, 民進黨扮演的角色就是反對, 反對完了他就走了, 剩下國民黨修憲, 然後國民黨自己分裂成二個 faction, 自己在那裡吵, 本來第一階段, 二階段, 又變成三階段, 三階段最後還是沒有修完, 才到第三屆, 就是 1997 第三屆, 第三屆國民黨就沒有 3/4, 國民黨大概只有 2/3, 我們要 3/4, 所以到第三屆再加上國民黨自己分裂, 李登輝想要貫徹他的意志, 他希望行政院長要得到國會同意的這件事要把它改過來, 因為他知道民進黨將來國會可能會過半, 但是他認為總統民進黨是選不上的, 他的判斷剛好相反, 他想錯了, 所以他覺得行政院最好不需要立法院同意, 為了這個還有一個凍省, 民進黨的計算呢就是希望凍省, 那雙首長制他就可以滿足李的要求, 以民進黨當時來說是很大一個改變, 因為從第一次修憲開始民進黨多數人都主張總統制, 三權, 廢掉考試院, 監察院, 廢掉行政院, 到了 1997 時, 是許信良做主席, 許信良他覺得制度不重要, 得到權力最重要, 他完全就改了, 但是當時還有邱義仁, 郭正亮他們幾個支持這個, 他們就派了幾個人到法國去考察, 你可以看李炳南那本, 所以他們的智庫也有出一些書介紹法國的左右共治的書, 那時候左右共治的書很多, 1997 年當時蔡正完是留比利時他比較懂, 所以當時就為了滿足國民黨李登輝, 民進黨許信良在這部份他們是有蠻高的共識, 所以對於立法院政黨多數跟總統不一樣的時候, 到底該不該任命反對黨做多數人的行政院長, 很多人就去找那段史料, 提案雖是國民黨提的, 可是立法講得很清楚, 雖然不需要立法院同意, 但是應該考慮立法院的多數, 寫得很清楚, 但大家都不管, 在李炳南書上有一段話, 問邱義仁 (當時秘書長), 如果立法院的多數跟總統不一樣的話要怎麼辦, 傻瓜才會選自己的, 一定去選在野黨的行政院長, 否則總統的政策如何推動, 後來在 2000 年時又問了這個問題, 黃錦堂就引用這段, 說應該採左右共治比較符合當時修憲的想法, 但這些都是修憲的史料, 大家不承認也沒辦法

LSC: 這部份李炳南老師已經出書了?

YCS: 有出了一本

Traduction par l'auteur de l'entretien du 08 février 2012 avec Yeong-chin Su, Taipei

LSC : En prenant comme exemples les interprétations n°261 et 520, qu'y a-t-il eu comme développements constitutionnels ?

YCS : Notre système a été mis en place après la seconde guerre mondiale, avant l'Allemagne, l'influence n'est donc pas très claire, mais les rédacteurs de la Constitution tout en ayant en tête la Cour suprême américaine, n'étaient pas très familiers des constitutions occidentales. En 1950, le « Règlement sur les Grands Juges » (*Sifa yuan dafaguan huiyi guize*) a été institué, en 1957 ou 58 la « Loi sur les Grands Juges » (*Sifa yuan dafaguan huiyi faze*), on peut voir les archives législatives, et il apparaît clairement que l'influence provient de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie, même si en réalité ces deux dernières cours ont aussi été influencées par l'Allemagne. Par exemple, le procès

en constitutionnalité (*renmin shenqing*) vient d'Allemagne, et dit que les personnes doivent épuiser toutes les voies de recours avant de se tourner vers les Grands Juges (dernier recours). Cette conception provient d'Allemagne, mais nous avons une procédure d'interprétation des dispositions contradictoires qui se base sur l'article 173, avant qu'un examen n'ait lieu, et cette procédure est proche de ce qui se trouve en France. Par exemple, les interprétations n°260 et 325 ont été rendues alors que les lois étaient encore en cours d'examen ou de discussion mais pas encore promulguées ; les interprétations n°259 et 260, qui concernaient des modifications des lois sur l'organisation des collectivités, les exécutifs et les assemblées locales devant être fixés par le Yuan législatif, posaient problème par rapport à la Constitution, celle-ci ayant comme principe l'autonomie régionale, les citoyens devant être représentés au niveau local. Cela était-il compatible avec le fait que gouvernement central décide ? Il n'y a pas eu de promulgation ni de procès en constitutionnalité, mais une interprétation, qui montrait les contradictions avec la Constitution, ce qui ressemble à la procédure en France.

La décision n°325 portait sur la modification de la « Loi organique du Yuan législatif » (*Lifa yuan zuzhi fa*). Le Yuan exécutif estima qu'elle était inconstitutionnelle, et demanda une interprétation aux Grands Juges, mais il n'y a pas eu de promulgation, donc notre système a des similarités avec la France à dire vrai, sans avoir été pensé entièrement à partir de la France. Sa fonction est préventive, c'est-à-dire avant (la promulgation des lois, *ndt*). Lorsque ce système doit être utilisé, la procédure est simple, il n'y a que quarante articles environ ; c'est d'une grande simplicité. Il n'y a rien d'écrit sur l'efficacité de nos décisions, celles des Grands Juges, mais nous devons nous même en décider, ce qui fait que beaucoup de lois procédurales sont décidées par les Grands Juges, « les juges font la loi ». Les Juges peuvent rendre des interprétations, leur pouvoir est très grand, premièrement, et deuxièmement, en ce qui concerne l'organisation du gouvernement les cours ont beaucoup de pouvoir, mais il y a peu d'affaires de notre part (sur ces questions, *ndt*). Plus de 95 % des affaires proviennent des requêtes en constitutionnalité initiées par des personnes. Cela a un rapport avec les droits de l'Homme et non avec l'équilibre des pouvoirs. Pourquoi les questions d'équilibre des pouvoirs peuvent être facilement amenées devant les Grands Juges ? Il y a deux « inputs » : les institutions qui déposent des requêtes, et les Grands Juges qui les acceptent, un moyen est actif, l'autre passif, ce qui explique pourquoi il y ait aussi peu de cas sur ces questions (d'équilibre des pouvoirs, *ndt*). Les personnes qui déposent des requêtes cherchent à résoudre leurs problèmes, à travers des partis, même si en réalité il existe de nombreuses voies de recours. Il en existe deux : les institutions, comme l'Assemblée nationale, le Yuan législatif ou le Yuan exécutif, le gouvernement central et les gouvernements locaux, et 1/3 des députés du Yuan législatif, ce qui est encore plus large qu'en Allemagne, mais je ne sais pas combien il en faut en France.

LSC : Il faut 60 députés ou sénateurs.

YCS : En Allemagne les requêtes sont limitées aux questions de constitutionnalité des lois, alors que nos députés peuvent demander une interprétation concernant des points discutables de la Constitution, donc en théorie les députés peuvent poser des questions sur les institutions, et non sur les lois seules, savoir si elles sont ou non constitutionnelles. Ils peuvent par exemple demander si le vice-président peut être premier ministre, ce qui est très large. Pourquoi y a-t-il si peu de cas ? C'est parce qu'on trouve peu de gens actifs, beaucoup de différends se règlent d'eux-mêmes, auparavant on voyait que statistiquement il y avait plus de requêtes sur ces questions, mais ces dernières années il n'y en a presque plus. D'autre part les Grands Juges acceptent beaucoup de requêtes, il y a peu de rejets, mais en ce qui concerne les requêtes des députés, le taux de rejet est élevé, à peu près la moitié. Si vous examinez les rejets de requêtes, celles des parlementaires étant en rapport avec les institutions, beaucoup (de cas, *ndt*) sont rejetés.

LSC : Quelles en sont les raisons ?

YCS : Les raisons varient. Par exemple le pouvoir administratif n'est pas du ressort des députés, ce qui est cohérent, parce que si les députés ne sont pas familiers avec une question, les différends ne sont qu'un moyen de changer de champ de bataille, ce n'est absolument pas un différend que les Grands Juges doivent régler. Ils viennent contrôler, logiquement, mais ils disent aussi (aux parlementaires, *ndt*) que lors d'un différend ils n'ont aucune vraie raison. On ne peut expliquer précisément, mais en simplifiant lorsque les Grands Juges rejettent (une requête, *ndt*), ils sont stricts envers les parlementaires, et plutôt en retrait vis-à-vis des institutions, parce que si le gouvernement dépose une requête, le Yuan exécutif, le Yuan législatif ou l'Assemblée nationale, il ne pourrait presque pas y avoir de rejet, c'est la deuxième raison. Donc on n'a pas assez de personnes actives et (la procédure, *ndt*) d'interprétation n'est pas encourageante, parce qu'elle est très lente. J'ai un exemple, l'interprétation n°387, concernant la démission du gouvernement après les élections législatives et à l'Assemblée nationale, à l'époque de Hau Pei-tsun, qui a été déposée en janvier 94 (82), mais deux mois plus tard Hau Pei-tsun avait démissionné. Comme la décision n'avait pas été rendue dans le mois, mais dans les deux mois, il n'y avait plus de différend, parce que c'était trop tard. En ce qui concerne nos objectifs et nos procédures en tant que Grands Juges, il n'est pas possible que ça aille vite, il n'y a pas d'obligation que les décisions soient rendues dans les deux mois ou dans le mois, et parfois les débats n'aboutissent pas. Pourquoi ? Une des raisons principales en est le seuil majoritaire trop élevé, 2/3, toutes les interprétations doivent être rendues à la majorité des deux-tiers, en cas d'inconstitutionnalité ou de constitutionnalité, dans les cas de pures interprétations de la Constitution, ou des questions de loi, si on nous pose la question de la démission du gouvernement, ou celle du vice-président qui assume en même temps le rôle de premier ministre, il faut une majorité des 2/3. Si elle n'est pas atteinte, il ne nous reste plus qu'à discuter, et encore discuter, ce qui fait que c'est très lent, d'une part. D'autre part, une fois les

interprétations rendues, elles ne sont pas forcément claires. Par exemple l'interprétation n°419 sur la compatibilité des fonctions de vice-président et de premier ministre, dit qu'il n'y a pas de disposition contraire, parce que le vice-président n'a pas de pouvoirs explicites dans la Constitution, c'est la « roue de secours » du président, mais il n'y a rien de défini, il n'est pas président. Le président ne peut pas être premier ministre, mais comme le vice-président n'est pas premier ministre, il ne semble pas y avoir d'impossibilité, mais si le président part, et le vice-président aussi, alors il n'y a plus personne pour assumer le rôle de premier ministre. Donc si le vice-président a deux rôles il faut qu'il y ait des garanties, voilà pourquoi, par conséquent, l'interprétation dit que ce n'est pas une bonne chose, que ce n'est pas approprié. Ce n'est pas très clair, les réponses sont parfois lentes, parfois il y a une double ambiguïté, ce qui fait qu'en cas de différend on ne demande pas d'interprétation aux Grands Juges. Si on demande pourquoi, la raison en est qu'avant l'Assemblée nationale avait demandé des interprétations, mais avait résolu d'elle-même les problèmes, les Grands Juges avaient accepté les requêtes, mais n'avaient rendu leurs interprétations qu'un an après. Pour résoudre les problèmes de relation entre institutions cela pose des difficultés sur le plan systémique, les Grands Juges n'ont pas de moyen de résoudre les problèmes rapidement. Entre 1997 et maintenant il y a déjà 10 ans, les problèmes ont été nombreux durant ces 10 années, alors pourquoi n'y a-t-il que les interprétations n°461, 520 et 543, qui ont été rendues en urgence, et l'interprétation n°627 concernant les droits spéciaux de détention de Chen Shui-bian, et encore cette dernière est un peu spéciale. Il n'y a principalement que ces cas, ce qui ne fait pas beaucoup. Les problèmes ont été nombreux ; s'il n'y a eu que ces cas, les raisons tiennent à ce que je viens d'expliquer avant (...) la conception selon laquelle la Constitution ne sert à rien, mais nous sommes semblables à la France, et différents de la Corée, où le président a le pouvoir réel, tandis que le premier ministre a besoin de l'approbation du parlement. Mais le président français est une entité, le premier ministre et le gouvernement une autre, ils sont autonomes, comme nous, le président est une entité, le Yuan exécutif une autre. Par ailleurs la France comme à Taïwan avec la réforme constitutionnelle de 2005 a harmonisé la durée des mandats, le mandat présidentiel avait été harmonisé encore plus tôt, en 1992 (81), pour les élections de 1994 (83), soit 4 ans. Mais le mandat au Yuan législatif restait de 3 ans, mais est devenu 4 ans en 2005, ce qui se rapproche des 5 ans en France. Le mandat du président en France était de 7 ans, nous nous rapprochons en réalité de plus en plus de la France. Mais en 1986 Mitterrand a connu la cohabitation.

Lors de la présidence de Chen Shui-bian nous n'avions pas cette idée, Chen Shui-bian avait cette occasion mais n'a pas agi de la sorte, nous avons eu un gouvernement minoritaire, ce qui était très compliqué, comme le gouvernement divisé américain, et non comme la cohabitation à la française. Y avait-il cette possibilité ? Bien évidemment. La décision n°520 se rapproche de mes vues politiques, je crois que la décision n°520 penche vers le cohabitation, parce que la décision n°520

dit que le premier ministre n'a pas de base légitime propre. Par conséquent en ce qui concerne l'énergie nucléaire, bien qu'il soit la plus haute autorité administrative, il peut décider de la politique en matière d'énergie nucléaire, mais étant donné qu'il s'agit d'une politique particulièrement importante, il agit bien sûr en fonction des points de vue politiques du président, il doit donc les exécuter. Dans la décision n°520, si le président ne le soutient pas, et que le Yuan législatif ne le soutient pas, le premier ministre doit démissionner. Sa relation avec le président se décrit en termes de légitimité démocratique. Dans la décision n°520, si le président ne le soutient pas, le premier ministre n'a plus de légitimité démocratique, sans prendre en compte le Yuan législatif, mais il doit mettre en œuvre les points de vue politiques du président, il doit donc réfléchir à sa démission, mais le président peut également dissoudre le parlement. Il existe trois possibilités. La décision des Grands Juges montre que ces trois possibilités peuvent être suivies dans la Constitution, mais au centre cela montre que la relation du premier ministre avec le parlement est celle de la démocratie. De ce point de vue, on se rapproche du système français. L'esprit fondamental de la cohabitation signifie que si la majorité du parlement diffère du parti auquel appartient le président, il faut choisir un gouvernement que le parlement soutient. Cette idée n'est pas directement énoncée dans la décision n°520, mais y est incluse. C'est différent du fait que beaucoup de gens comprennent cette décision comme l'absence de rapport avec le système parlementaire, parce que le premier ministre peut être directement nommé ; de ce fait le premier ministre n'a aucun rapport avec le Yuan législatif. Mais la décision n°520 ne dit pas cela, c'est pourquoi j'estime que la décision n°520 incline à lui conférer une responsabilité devant le Yuan législatif, mais c'est à l'intérieur d'un cadre qu'il faut mettre en œuvre les points de vue politiques du président. Par conséquent si Chen Shui-bian avait en 2000 voulu avec la majorité KMT au parlement choisir un premier ministre responsable devant le parlement, le KMT aurait pu accepter ce choix, mais il a choisi quelqu'un qui partageait ses opinions, ce qui était très difficile. Si les choses avaient été ainsi, la décision n°520 l'aurait été aussi. Mais la décision n°520 a été rendue à la fin de 2001, en réalité Chen Shui-bian avait déjà formé son gouvernement, à cette époque les choses avaient déjà été discutées. Cela revient à dire que le choix de Tang Fei n'avait pas été négocié, ce n'était pas une politique de compromis, mais selon l'esprit de la décision n°520 ce devait l'être, c'est comme ça que je le comprends, mais ce n'est pas le cas de tout le monde. C'est la raison pour laquelle je ne peux pas dire que le texte de la décision rendue par les Grands Juges est comme ça. Les Grands Juges actuels n'ont pas eu l'occasion de rendre une décision en rapport avec le système politique ces dernières années. Au maximum il y a eu la décision n°527, donc jusqu'à aujourd'hui il n'y a que la décision n°520. La décision n°461 n'est pas très importante, elle dit que le chef de cabinet doit rendre compte devant le Yuan législatif, elle n'a pas l'importance de la décision n°520. Une décision importante est la n°543 : elle concerne les mesures d'urgence, qui sont un pouvoir du président, mais doivent être

approuvées par le Yuan législatif. On touche à ce qu'est le Yuan exécutif même. Si le président prend un décret en cas d'urgence avec les points principaux, le Yuan exécutif peut-il les mettre en œuvre, ou doit-il l'envoyer pour examen au Yuan législatif ? Avant notre gouvernement, le Yuan exécutif, et le Conseil des ministres, pouvait agir soit en fonction des pouvoirs dérivés de la loi, soit en prenant des décrets administratifs, ou règlements administratifs comme on les appelle aujourd'hui. C'est un moyen de garantir la marche administrative, que le gouvernement peut prendre lui-même, c'est le décret français. L'autre est la délégation, où ce qui est indiqué doit être envoyé au parlement. Si le parlement l'examine il n'y a pas de problème, mais le parlement peut aussi dire que des points ne conviennent pas et qu'il y a des excès de pouvoir. Cependant le gouvernement peut ne pas en tenir compte. En 2001, nous avons (dans une interprétation, *ndt*) indiqué que l'article 60 de la « Loi de fonctionnement du Yuan législatif » (*Lifa yuan xingzheng fa*) disait que les règlements administratifs, s'ils étaient une délégation de pouvoir, devaient être envoyés au Yuan législatif pour être examinés. Si le Yuan législatif estimait qu'il y a des problèmes, le gouvernement a deux mois pour modifier sous peine de nullité automatique. C'est une garantie très forte. Le gouvernement très souvent n'édicte pas de règlements précis, mais fixe des lignes directrices, qui deviennent un règlement administratif, sans l'envoyer au Yuan législatif. Dans le cas des décrets d'urgence, ils n'étaient pas envoyés au Yuan législatif. Or ceux-ci doivent l'être, par la suite ils ont été envoyés mais l'usage a changé, la procédure est examinée, et vérifiée, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être modifiés, ils sont envoyés pour être examinés. Les différends se sont réglés par la suite devant les Grands Juges, qui ont indiqué que les décrets devaient être envoyés, c'est une relation en triangle, qui se rapproche de l'exécutif double.

LCS: Quel sont les effets de l'article 60 ?

YCS : Ils sont forts. Si le décret n'est pas modifié dans les deux mois, et que le cadre d'examen est large, alors les effets sont importants. Je trouve que c'est étrange, les Grands Juges n'y prêtent pas une grande attention. De quoi cela traite ? Lorsque on examine un décret, une loi, nous l'avons tous appris, ils doivent passer par le Yuan législatif, et par ailleurs, sur la forme faire attention au fait qu'il n'y ait pas autre chose. Mais en théorie tous les examens aboutissent, leur complémentarité juridique n'est pas suffisante, il y a déjà une base large, on ne peut pas simplement passer outre la contrainte juridique, mais beaucoup de Grands Juges s'arrêtaient aux étapes passées, et ne faisaient pas attention, ce contre quoi je les mets en garde, sinon nos pouvoirs d'examen des décrets seront limités (...)

LSC : Je ne crois pas qu'il y ait ce problème en France.

YCS : A part les décrets, il y a aussi les autorisations.

LSC : Mais les décrets sont déjà indiqués dans la loi, lors de l'examen au parlement les détails d'application de la loi passent par des décrets, mais ils sont examinés par le Conseil d'Etat ; ils sont

déjà indiqués.

YCS : Ils n'ont pas besoin d'être envoyés au parlement, mais est-ce que pour une loi, une fois adoptée, des modalités peuvent être fixées par le gouvernement?

LCS : Oui.

YCS : Alors il s'agit d'un décret.

LCS : Cela ressemble à nos règlements, mais ils n'ont pas besoin d'être envoyés au parlement. Dans les faits les lois françaises sont très détaillées, comme nos règlements d'application, il peut y avoir des décrets, mais en bref, ils ne sont pas envoyés au parlement.

YCS : Même s'il s'agit d'un décret gouvernemental ? Nous en avons deux sortes, l'un devant être envoyé au parlement, l'autre non, beaucoup (de décrets, *ndt*) relevant de cette catégorie. Les Grands Juges décident aussi si une disposition législative ou réglementaire doit passer par le parlement, on ne peut y couper. Il y a une autre interprétation, (?), on ne peut choisir certains points, il faut absolument fixer un règlement, cette relation triangulaire conduit à ce genre de décision, pour dire clairement que c'est suffisant. Depuis que je suis juge, je distingue quatre catégories, dont je n'avais pas encore parlé, les droits de l'Homme, les questions de système, et deux autres encore. Concernant les décisions en matière de droits de l'Homme nous sommes très libres, comme le disent les Américains, *self restraint* et activisme. Nous sommes très actifs sur les questions de droits de l'homme, mais très restreints sur les questions politiques, parce que sinon nous pourrions être sanctionnés. Les Grands Juges ont eu quelques interprétations actives, et ont immédiatement été sanctionnés. Une d'entre elle est l'interprétation n°499, après la réforme de 97, disant que la révision ne convenait pas. Le résultat fut que l'Assemblée nationale révisa à nouveau la Constitution, en ajoutant un morceau disant que les Grands Juges ne pouvaient suivre la procédure des tribunaux. Avec l'interprétation n°585, le KMT étant très mécontent réduisit le budget des Grands Juges au Yuan législatif. Pendant longtemps il n'y eu pas de vacances au sein des Grands Juges, mais dans la décision n°601 ils indiquèrent que (ce budget, *ndt*) devait être rétabli. Ce qui est intéressant est qu'on peut se demander pourquoi dans les institutions ce qui ressemble à un tribunal ne peut pas faire appliquer ses décisions ? Les Grands Juges sont en retrait, et comme tout cela repose sur l'assentiment populaire, il n'y a pas d'opposition, le dilemme de la contre-majorité est important. Mais nous n'avons pas ces scrupules en matière de droits de l'Homme, parce que nous sommes un pays qui a transité depuis la dictature, la légitimité (?) démocratique n'est pas élevée. Les Grands Juges prennent donc beaucoup de décisions, mais quand la légitimité (?) sera élevée, il est à craindre que les Grands Juges ne puissent plus faire des changements excessifs en matière de droits de l'Homme. Je suis minoritaire sur ce point. Les Grands Juges ont déjà l'habitude et la connaissance (de la procédure, *ndt*) d'adoption des lois, je suis contre de nombreuses lois fiscales. Ces lois relèvent du Yuan législatif, comme un contrat de mariage, mais il y a beaucoup de

politique. Cela fait apparaître deux attitudes : très ouverte sur les questions de droits de l'Homme, contrairement à la France, où les tribunaux respectent le parlement, mais est-ce qu'au cours de certaines disputes au niveau politique nous avons assez de poids ? Le pouvoir de Cour Européenne des droits de l'Homme vient en substitution (...) c'est accorder du poids au parlement, en rapport avec leur organisation, on trouve l'influence du président, et des anciens présidents. Au niveau européen une place importante est accordée aux questions de légitimité démocratique, au sein des Grands Juges une moitié sont des universitaires, une moitié des magistrats, mais aucun n'a d'idéologie politique. Ils n'accordent pas une grande importance à la majorité du parlement, ce que je ne trouve pas très convenable, mais du fait de l'histoire, au cours de la transition démocratique, les garanties en matière de droits de l'Homme ont reçu un fort soutien de la société, parce que le parlement n'avait pas de légitimité, les Grands Juges sont alors devenus un porte-parole de la population. Nous avons fait beaucoup de droit foncier, des litiges, d'interprétation sur la liberté d'expression, en (essayant, *ndt*) d'obtenir l'appui des médias, mais ceux-ci ne nous ont pas suivis. Il y a peu de juristes qui s'intéressent à la cohabitation, les recherches sont peu nombreuses et peu approfondies, mais il y a beaucoup de politistes (qui s'y intéressent, *ndt*), mais ils ne partent pas des limites du cadre constitutionnel, ils examinent les avantages et les inconvénients du système politique, ce qui est assez intéressant, en prenant beaucoup d'exemple sur la France à la base, puis certains pays d'Europe : l'Islande, le Portugal, l'Europe de l'est. Ils font beaucoup de comparaison avec notre système, mais leurs points de vue divergent, ne sont pas unis.

LSC : J'ai écrit un article sur les législatives françaises de 2002, discuté dans le milieu universitaire sur les effets de la cohabitation.

YSC : Les juristes en parlent pas mal, comme Wu Yu-shan de l'Academia Sinica qui a fait plusieurs conférences.

LSC : Si les Grands Juges sont actifs sur les questions de droits de l'Homme, est-ce parce qu'il existe une base dans la Constitution ou est-ce l'influence des discours sur les droits de l'Homme dans le monde ?

YCS : Il n'y a pas assez d'instruments dans la Constitution, mais ce n'est pas le blocage principal, parce que c'est le cas ailleurs, comme aux Etats-Unis. Surtout de façon théorique, les développements de notre Constitution ne sont pas suffisants, donc fondamentalement nous lisons la doctrine étrangère, les Constitutions, surtout des Etats-unis, de l'Allemagne, les sources du droit en Allemagne, parce que la moitié de nos Grands Juges ont étudié en Allemagne, et parlent allemand. Ces dernières années la France, le Japon, la Corée, mais de façon moindre. Par exemple récemment concernant les interprétations sur les lois fiscales, nous avons regardé beaucoup de décisions des tribunaux, j'ai regardé les cas allemands. Il ne semble pas y avoir de décisions similaires en matière fiscale en France. Egalement en Irlande, en Corée, aux Etats-unis, nous sommes allés voir des

choses similaires, quels étaient leurs conceptions, et lorsque nous en sommes revenus à notre Constitution, nous avons pris les points forts, mais il n'y en avait pas. Nous avons donc utilisé ce que nous avons construit nous-mêmes, nous nous sommes servis de traités internationaux, dont deux en matière de droits de l'Homme, de la Déclaration Européenne des droits de l'Homme, de la Charte de Protection des Travailleurs de l'ONU, et de la Déclaration des Droits de l'Enfant. Nous avons utilisé les traités comme reflétant des valeurs répandues, bien sûr ce ne sont pas les points théoriques principaux, mais en appui, le droit comparé est devenu un de nos instruments principaux. Nous avons comparé les grands affaires, les décisions des cours étrangères ne sont pas écrites (dans l'interprétation, *ndt*), mais dans les avis ; on ne peut pas bien entendu les mettre dans le corps de la décision. Il y a eu une décision que nous avons insérée, dans un cas important, et nous avons été grandement critiqué, donc nous n'avons pas recommencé. Il s'agissait de l'interprétation n°342, concernant une question institutionnelle. S'il y a des manquements dans la procédure d'interprétation des lois, cette loi peut-elle entrer en application ? Lors de l'adoption, les parlementaires se réunissent, il y a la deuxième lecture, s'il y avait un doute sur son achèvement lors de la troisième lecture, les Grands Juges ont dit qu'il n'y avait pas de deuxième lecture, et qu'il fallait directement passer à la troisième lecture. Est-ce légal ou illégal ? Même s'il y a eu un manquement, c'est la décision du parlement. Le parlement a dit qu'il n'y avait pas de manquements et que le texte avait été adopté. Je ne peux pas voir s'il y a eu des manquements, mais les Grands Juges n'ont pas soutenu ce point de vue, et ont pris des décisions des tribunaux allemands, américains et japonais, pour dire qu'on pouvait trouver des arguments. En Allemagne, il y a eu une décision, au moment de l'adoption d'une loi il n'y avait que 36 députés, mais d'après le règlement de l'assemblée, il devait y en avoir la moitié, ce qui était inconstitutionnel. Le tribunal a dit que c'était la représentation des partis et qu'elle était conforme au règlement, nous nous sommes servis de ces décisions ; en prenant des décisions on explicite la Constitution. Il n'y a pas non plus dans notre Constitution de procédure civile ou de théorie de l'interprétation complète, nous avons donc besoin de nous servir des expériences étrangères, mais en les modifiant. La méthode est rigoureuse, mais les interprétations ne sont pas nécessairement convaincantes (...) C'est la traduction de l'allemand, et celle de la Cour Européenne des droits de l'Homme, je les ai toutes demandées par relation, il y a aussi des documents français sur notre site Internet. J'ai très envie de connaître la France, nous pensons y aller en août, mais il n'y a personne pendant cette période. Je pensais y aller l'année dernière, du fait des élections législatives. La Cour suprême en Angleterre est nouvelle, je compte aussi y aller, mais le temps manque.

LSC : Pourquoi ne pas aller en France fin juin-début juillet ?

YCS : Il y a trop peu de documents sur la France, nous espérons pouvoir les traduire, et en apprendre sur le fonctionnement du système institutionnel.

LSC: J'ai traduit intégralement et présenté les principaux points juridiques (de décisions, *ndt*), je les ai envoyés à la comptabilité auprès de M. Chu qui m'a dit que c'était trop long, il y a des erreurs dans les explications, la comptabilité n'est pas bonne, je les ai supprimés, les notes ne vont pas, je dois modifier.

YCS : Une facture ?

LSC : Pas encore, ce sera auprès de *The Constitutional Review*, mais je ne m'en suis pas encore occupé.

YCS : J'espère que vous allez facturer, nous aurons des décisions que nous pourrons commencer à traduire.

LSC : Il y a certaines décisions importantes, sur les questions hétérosexuelles ou homosexuelles, qui affirment que les homosexuels vont déposer des requêtes en constitutionnalité afin que le code civil français permette les mariages, mais les parlementaires disent que cela est inconstitutionnel, sous-entendu que le mariage homosexuel n'est pas conforme à la Constitution. Il y a eu ce genre de décisions.

YCS : Les gens peuvent déposer des requêtes ?

LSC : Oui.

YCS : Et leur nombre augmente ?

LSC: Oui.

YCS: Comment résolvent-ils ces questions ?

LSC : Je ne sais pas encore, il faut que je regarde, j'ai discuté avec mon directeur de recherche, une fois que j'aurai fini il me fera une lettre de recommandation, pour que j'aille au Conseil d'Etat pour m'entraîner, pendant 10 jours, et après pendant un mois au Conseil constitutionnel (?), pour voir comment ils font, le nombre de cas augmentant. C'est très difficile, ils sont élus seulement par sélection, en deux étapes.

YCS : Si les gens peuvent déposer des requêtes, les cas sont très nombreux, il y a plus de 10 000 requêtes par an en Allemagne, nous avons 500 cas par an à peu près, parce que toutes les affaires ne peuvent pas être soumises, ici, on ne peut pas dire : « j'intente un procès aux autres ou aux pays pour (terminer la procédure, *ndt*) avec les Grands Juges ». Je ne les accepte pas, je peux juste dire qu'une loi est inconstitutionnelle, un règlement, beaucoup d'affaires n'en arrivent pas jusque-là, mais il y en a plus de 500, pour seulement dix à vingt interprétations. La France ne peut pas non plus traiter toutes les affaires ?

LSC : Ils le peuvent, et expliquent pourquoi il y a de graves problèmes dans une affaire, leurs recommandations sont très intéressantes, ils donnent les lois sur lesquelles se basent les décisions.

YCS : Mais la décision ne peut de toute façon pas être changée.

LSC : Elle le peut, s'ils disent que la loi sur laquelle une décision est basée n'est pas

constitutionnelle, cette loi est déclarée inconstitutionnelle.

YCS : C'est la loi, ils ne peuvent pas affirmer la nullité d'une loi en vigueur, ou alors comme en Allemagne aborder les questions de procédure. Il n'y a pas de problème avec la nullité, les décisions en nullité sont par définition inconstitutionnelles. C'est possible en Allemagne, mais nous ne pouvons pas le faire ici. C'est pourquoi il y a peu de cas. Si nous voulons élargir les décisions comme le voudraient ceux qui ont étudié en Allemagne, le nombre d'affaires en une année n'atteindrait pas les dix mille.

LSC : Ce n'est pas possible, il n'y a pas de débat.

YCS : Cette année nous allons changer les lois, nous allons contacter Chen Cheng-wen, parce que je crains que tous soient des anciens étudiants en Allemagne, le point de vue est restreint.

LSC : C'est un bon professeur.

YCS : Il connaît bien le système français.

LSC : Vous l'avez invité ?

YCS : Des parlementaires l'ont contacté il y a six mois. J'espère que d'ici quinze jours, on pourra commencer pour une ou deux semaines.

LSC : Vous en discutez déjà ?

YCS : Depuis ce mois-ci. J'espère commencer au plus vite, vous pouvez venir si vous revenez vite, parce que le système français est très important, je n'en sais pas grand chose, peu de gens écrivent dessus.

LSC : Je suis en train de traduire, je ne sais pas si la revue *The Constitutional Review* acceptera.

YCS : Sûrement, et vous pourrez écrire plus si vous avez le temps.

LSC : Oui.

YCS : Les traductions sont intéressantes.

LSC : Je vais suivre votre conseil et publier au plus vite.

YCS : Je pense qu'on pourrait demander au professeur Li Bing-nan au sujet de l'histoire de la réforme de 1997, il est maintenant député pan-bleu, et en ce qui concerne le fonctionnement du système à exécutif double demander à Wu Yu-shan, il a posé des questions à quelques Grands Juges sur les interprétations.

LSC : Ca devrait suffire.

YCS : S'il s'agit de l'histoire, ça devrait, 1997 est la première coopération entre le KMT et le PDP en matière de réforme constitutionnelle, les réformes précédentes étant le fait du seul KMT. Il y a beaucoup de membres du KMT, j'ai participé à la deuxième session de l'Assemblée nationale, nous représentions plus des $\frac{3}{4}$, donc nous n'avons pas besoin du PDP. L'attitude du PDP a été de s'opposer, et ensuite ils sont partis, laissant le KMT réformer la Constitution. Le KMT s'est par la suite scindé en deux factions, qui s'opposaient entre-elles. Il y a eu une, puis deux, puis trois étapes,

mais la réforme n'était toujours pas achevée au bout de la troisième étape. Nous sommes arrivés à la troisième session (de l'Assemblée nationale, *ndt*), en 1997, et le KMT n'avait plus les $\frac{3}{4}$, mais environ $\frac{2}{3}$, alors que nous voulions les $\frac{3}{4}$. Donc à la troisième session, en plus des divisions du KMT, Lee Teng-hui a mis en œuvre sa position, il a souhaité que la disposition stipulant que le premier ministre obtienne la majorité au parlement soit modifiée, parce qu'il savait qu'à l'avenir le PDP pourrait obtenir la majorité au parlement (i.e. Yuan législatif, *ndt*), mais il pensait que le PDP ne pourrait gagner l'élection présidentielle. Son jugement a changé, mais il s'est trompé, en pensant qu'il serait mieux que le premier ministre n'ait pas besoin de l'approbation du Yuan législatif. Pour cela il a ajouté le gel de l'échelon provincial. Les plans du PDP visaient le gel de l'échelon provincial, et pouvait se satisfaire des exigences de Lee Teng-hui concernant le système à exécutif double. Il y avait à l'époque de grands changements au sein du PDP, parce qu'au moment de la première réforme constitutionnelle une majorité au sein du PDP soutenait le système présidentiel, avec trois pouvoirs, en supprimant le Yuan des examens et le Yuan de contrôle, ainsi que le Yuan exécutif. Mais en 1997, avec Hsu Hsin-liang, les questions de système n'avaient plus d'importance, c'était obtenir le pouvoir qui en avait, il a tout réorganisé. Mais à l'époque il y avait aussi Chou Yi-ren, Julian Kuo Cheng-liang, qui avec leurs soutiens, sont allés se renseigner en France, on peut le voir dans le livre de Lee Bing-nan. Leur think-tank a rédigé un livre sur la cohabitation en France, il y en avait beaucoup sur ce thème à l'époque. En 1997 Tsai Cheng-wan était en Belgique ce qui lui permettait de comprendre ces questions. Pour répondre à Lee Teng-hui, Hsu Hsin-liang est parvenu à un consensus sur ces points. Lorsque les majorité au Yuan législatif et à la présidence seraient différentes, fallait-il nommer un premier ministre d'opposition pour former un gouvernement majoritaire ? Beaucoup de gens sont allés chercher dans les archives, qui bien que provenant du KMT, ont montré que le code législatif était très clair : bien que l'approbation du Yuan législatif ne soit pas nécessaire, il fallait tenir compte de la majorité du Yuan législatif, c'était marqué clairement. Mais personne ne s'en est soucié. Dans l'ouvrage de Lee Bing-nan, il demande à Chou Yi-ren (alors vice-secrétaire) que faudrait-il faire en cas de différence de majorité ? Se tromper soi-même, il fallait prendre un premier ministre dans l'opposition, sinon comment appliquer la politique du président ? En 2000, la même question a de nouveau été posée, Huang Girn-tang a montré qu'il fallait se pencher sur une réforme constitutionnelle vers un gouvernement de cohabitation. Mais c'est de l'histoire, il n'y a rien à faire si personne ne tient ses promesses.

LSC : Li Bing-nan en a-t-il parlé dans un ouvrage ?

YCS : Il a en sorti un.

Q: 什麼理由運作的不好?

A: 台灣的立法院國會有比較多的法, 人權干預事項跟重要事項要用法律來定, 要經過 *parliament*, 德國法叫做法律保留, 法律保留的強度高過法國, 所以國會權利就大, 所以陳水扁要做大的改革都要經過國會, 預算要經由國會來審議, 台灣每年都要審預算案, 所以國會就掌握這個權力, 國會有質詢的權利, 另外國會議員常召開記者會, 黨團會召開記者會, 所以國民黨的多數基本上不會輕易放過對陳水扁的修理與杯葛, 另一個因素是台灣每四年選總統, 還有期中的地方選舉, 在 2000 年國民黨輸掉選舉, 由於國民黨是長久執政的政黨, 有強烈奪回政權的企圖心, 就連戰來說他又要選 2004 的總統, 所以在 2000~2004 年間他當然不會給陳水扁太好過的日子, 極盡一切的封鎖與對抗, 我舉個例子, 我的法律學院同事叫葉俊榮, 他當研考會主委, 當時推動行政院組織改革法案, 內容大致為: 業務去任務化, 市場化行政法人化, 地方化, e 化, 將部會整併, 設立獨立機關等等之改革, 設行政法人, 其實這些法案大致是繼承國民黨時期江炳坤當經建會主委時推動之法, 也就是說其實這些政策都是源自國民黨, 要經過立法院同意, 這時民進黨執政了, 要繼續在立法院推動, 葉俊榮去跟江炳坤談, 江當時是國民黨的立法委員也是立法院副院長, 葉俊榮去跟江拜託說明希望取得支持, 江炳坤口頭同意, 認同這是之前國民黨的政策, 所以認為是沒問題的, 所以江說好我支持你但還是要回去跟老闆報告, 結果就沒有了, 因為這個 *credit* 國民黨不願意做給民進黨, 因為大選馬上就到了, 全部都封殺。這邊有些大的案件我的一個學生的碩士論文是寫當時國會內的兩大黨團的協商, 他是立法院議事科的科長, 他對當時法案的攻防非常了解當時一切都朝向對抗, 是封鎖的, 對抗的, 所以我們講人權 xx, 還有預算都要經過國會, 所以陳水扁很難推動大的改革, 陳水扁曾經想把核四停建, 他就想繞過立法院用行政權決定, 他認為這個不需要立法院同意, 但其實這是立法院決議過的案子, 是以前國民黨時期的政策, 已經有預算在執行, 新政府需要經過立法院的同意, 陳水扁所任命的行政院長張俊雄不經過立法院就執行核四停建, 引起爭議, 最後打到憲法訴訟, 就是 5 2 0 號解釋, 在這種態勢下陳水扁一開始是任用唐飛為行政院長, 是希望用一種和諧的方式, 廣義的分享權力, 也就是說我這個行政院長是你 (國民黨) 的人, 這不是政黨協商而是一種廣義的權力分享, 但後來失敗了, 在唐飛任內重要的法案還是被國民黨杯葛, 所以後來陳水扁把唐飛換掉用張俊雄, 而且是採用非常激烈的手段, 等於是早上與連戰接見討論, 下午就宣佈停建核四, 打了國民黨很大的耳光, 至此之後兩黨交惡, 對抗對峙, 陳水扁很厲害的是他非常貫徹自己的意志, 他轉而訴諸媒體, 訴諸老百姓, 他四處講國民黨, 在野黨的壞話, 他說在野黨是唱衰國家, 他把國民黨貼上唱衰國家的標籤, 是為反對而反對, 陳水扁甚至帶著張俊雄行政院長到處視察, 記者便隨著採訪拍攝, 以顯示出在野黨的野蠻, 他說再怎麼野蠻也不能刪基本的建設預算, 他創造很多名詞都是在修理在野黨, 雙方空前惡化, 再加上兩年就期中選舉, 四年就總統大選, 因為我們這個四年大選的制度跟法國不一樣, 所以在野黨不會甘心的, 就像現在民進黨 2 0 1 2 選輸他也沒有改變, 民進黨現在一樣也是在對抗, 因為他們在等期中選, 在等 4 年後的大選, 是這樣的。

為了選贏 2 0 0 4 年, 雙方又打得不可開交, 其中一個經典案件是 NCC 的委員任命, NCC 掌握 *telecommunication*, 廣播電視的核照, 分配頻道, *renew*, 撤照如果不合要件, 這時民進黨就希望可以掌握 NCC 委員會, 這時國民黨也不能讓步, 因為誰掌握 NCC 誰就掌握大選期間的媒體, 就產生不出 NCC 的組織, 它已經有相關法律像通信法, 衛星電信法, 廣電法, 有線電視法, 但就是沒有行政機關, 雙方卡住產生不出委員, 最後在學界的斡旋下, 採用了 *second best* 的版本, 這個版本很複雜, 委員需經由好幾道手續選出, 先是立法院各個黨團有一定的提名權, 行政院長有 3 席的提名權, 所以一共有 1 8 席, 接

下來再用一個委員會來選出其中的 13 席，委員會是依立法院各黨團席次組成一個公正客觀的委員會，它需要對外公開招選，經過一個公開的程序，大家都覺得這個程序是很公平的，第一輪過關是需要經過 3／5 的得票，結果因為陳水扁所推的人都是一些打手，最後變成 9：4，民進黨成絕對弱勢，後來民進黨就申請大法官解釋，他輸了他還請大法官解釋，整個法案形成非常激烈，毫不讓步，愈是到了要選舉的時候整個攻防愈是徹底。

我再舉一個例子：中央選舉委員會，中選會的委員組織會要改，他也不改，就是用舊的委員會，這些都是比較親民進黨的，所以這些都是非常激烈的鬥爭。2004 年選完之後情況更是惡劣，因為有陳水扁槍擊事件（兩顆子彈），國民黨認為陳水扁取得政權是用詐騙的，不具民主正當性的總統，2004 年之後幾乎全部封鎖了，非常嚴重的對抗，那時還有人在凱道舉著國旗走來走去挑戰陳水扁政權的民主正當性，那個時候要組一個 319 槍擊的真相調查委員會，國民黨在立法院是過半的，法案還是通過了，於是陳水扁就申請大法官解釋，解釋需要一段時間，在這之前，陳水扁就宣稱行政權有抵抗權，一般我們是說人民抵抗不公不義的政府，而陳水扁是掌握行政權在抵抗立法院，所以就是說雙方的攻防非常激烈彼此沒有信任，一切都走向大選，愈是與大選有關的影響愈是對抗，愈到選舉前愈對抗。

Q：針對這些無黨籍的國會議員在此期間扮演的角色

A：我們選一次立委要花費 2、3 億台幣，無黨籍議員其實不多，在陳水扁主政的 8 年期間，陳水扁需要他們，希望能夠跟他們合作，王金平院長有很大的程序的裁量權，哪個案子先審或後審他可以發動，推動，他與馬英九競爭國民黨主席輸了，他希望可以保持住權力繼續當院長，於是他拉攏無黨籍，他對民進黨也客氣，他本來就是藍營的，同時拉攏無黨籍，某程度也配合民進黨，他算是有很多的資源，無黨籍都聽他的，因為無黨籍很脆弱的，他們花了很多錢選上，一定要從部長那邊撈到一點，他們也希望王金平給他們一些空間，無黨籍又分兩大部分，一個是地方是地方選出的，另一個部份是原住民，原住民立委分佈在 3 黨都有，民進黨本身也有原住民部長，像原能會，他們是為原住民利益，無黨籍也有原住民像高金素梅，國民黨內也有原住民立委，他們非常團結，原住民對原住民案件的都非常團結，原住民勢單力孤他們需要撈錢，無黨籍原住民委員也希望為原住民謀福利，以王金平角色來看，他也希望照顧到這些，民進黨也需要無黨籍，這時候我們需要談到“黨團協商”這個制度，台灣的法律制度都是要靠黨團協商而產生的，只要有一黨不同意的時候就要協商，這是很奇怪的，在西方國會裡不一定會常常協商，台灣是任何一個法律案或預算案法案只要有不同意就得協商，在 2000 年前協商期可達 3 個月法案可以冰凍 3 個月，2000 年時改為一個月，因此任何案子無黨籍權力就大了，因為他們只要說 no，這個案子就會冷凍 1 個月，陳水扁又需要他們，無黨籍支持他人數才會比較多一點，所以無黨籍要了非常多東西。舉個例子，原住民族的基本法就是當時通過的，台灣的原住民族才 40 萬人，這個民族的基本法卻是逾越憲法的框架。另一個例子是台灣立法委員只要 15 人連署就可以提一個案子，也就是政府可以提法律案，立委可以提一個平行案一併審查，所以我們在國會裡面審一個案子時可能有好幾個版本同時出現，這些原住民立委就提了他們自己的版本，跟行政院提的就合併在審，一開始他們就說他們有不同意思，於是這個案子就先冷凍起來，開始政黨協商，於是民進黨有壓力，如果又碰到選舉期到了，他要對以前開的支票兌現，原住民就要了一個激烈的版本，比如說：台灣的山川水源是歸他們（原住民）的，漢人要與他們共管，要成立高度的自治區，行政院要成立一個原住民族事務委員會，若有原漢之間的衝突是由此原住民族委員會決定的，所以事實上這是一個很激烈的版本。再舉例說國會議長王金平院長的權利，他的 power, 風格跟 purpose, 黨團協商動不動就將法案冰凍起來，這會造成壓力，再來是立委可以連署提案，所以任何一個法律案都可以有好幾個版本，有政府的版本，有議員的版本，我們國會因為績效不好，所以到每個會期結束的時候，他們壓力很大，所以無黨籍就可以撈到所有的好處，他們的地方建設款項，他們要的法案都會得到很大的支持，他們都是老手，非常利害，他們都是好幾任了

所以他們看得懂整個(情勢)。

我的學生叫郭明政，他是立法院議事科的科長，他一直在王金平的身邊，他的碩士論文寫 2000~2010 年間立法院法案的攻防背後的政治因素，你可以去訪談他或請他把電子檔寄給你們，他是最重要的議事科長，所有的協商他都在現場記錄，他的論文寫的是 2000~2010 年，等於是含蓋陳水扁任內所有重要法案的攻防。有 10 年期間重要的法案。

Q: 老師您如何訂義共治這個詞

A: 因為我是學法律出身的，我們常常講有兩種名詞，一種叫做法律名詞，一種叫做學術討論所形成或共用的名詞，如果是法律名詞，它就要有其要求的意涵，反過來說如果是學術所討論或建構出來的概念，可能各個學術圈在使用需要久了才會那麼穩定，另外就是說不同的學圈、不同的學門、甚至有不同的界定，所以會有出入，我這個回答就可以解開您們的爭執，法律人談的是一個比較 **defined** 的, 精確的, **accurate** 的, 反過來說如果是 **scientific dialogue** 就比較靈活。我們台灣一般講的共治是指行政權的共治，因為行政權是最大的權，部會最多，資源最多，公務人力最多，而且是掌握 **initiate** 整個法案，所以講共治是說行政權是不是共享，如果說行政權是一方所壟斷，立法權是另一方所壟斷，那這個就沒有共治，這是台灣的講法，行政權又有兩個，一個是聯合內閣，是經過黨對黨協商 **coalition**, 另一種是聯合政府，是其中一黨的人以個人身份加入，台灣到現在還沒有聯合內閣。

Q: 如果照老師您的角度來看，就法學精確定義的角度來講，台灣是不存在共治嗎？

A: 如果照我剛剛定義上的，行政權沒有共治過，都是贏者全拿，他再決定他要找哪幾個部，要找另一個黨來擔任。

Traduction par l'auteur de l'entretien du 08 février 2012 avec Huang Giin-tarng, Taipei

Q : Quelles sont les raisons des difficultés (institutionnelles, *ndt*) ?

A : Il y a eu pas mal de lois au Yuan législatif, les lois en matière de droits de l'Homme, ainsi que d'autres importantes, doivent passer par le parlement. La loi allemande les appellent les garanties juridiques, dont le plus haut degré vient de France. Les droits du parlement sont importants. Toutes les réformes importantes voulues par Chen Shui-bian devaient passer par le parlement, tout comme le budget. A Taïwan il y a un examen budgétaire annuel, donc le parlement exerce ce pouvoir. Il a le pouvoir d'interrogation, les parlementaires convoquent souvent des conférences de presse, les partis aussi. La majorité du KMT n'a pas laissé passer facilement les réformes de Chen Shui-bian et a entamé des blocages. L'une des autres raisons est qu'il y a des élections présidentielles tous les quatre ans à Taïwan, et dans l'intervalle des élections locales. En 2000, le KMT a perdu les élections ; le KMT détenait le pouvoir depuis longtemps, et il avait fortement l'intention de revenir au pouvoir, donc en 2004 Lien Chan a annoncé qu'il se présentait aux présidentielles. Entre 2000 et 2004 ils n'ont bien entendu pas facilité la vie de Chen Shui-bian, et activement mis en place un blocage et une opposition. Je vais donner un exemple. Un de mes collègues, Jiuun-rong Yeh, qui fait ses recherches sur les principaux parlementaires, (a montré, *ndt*) qu'au moment de la réforme de l'organisation du Yuan exécutif les principales lignes directrices étaient : dérégulation, réforme du

marché, réforme des agences administratives, réforme territoriale, réforme numérique, qu'il fallait consolider, et mettre en place une réforme de l'indépendance des institutions, et des agences administratives. A la vérité, ces lois avaient été en grande partie proposées par Chiang Pin-kung lorsqu'il était président de commission à l'époque du KMT, ces orientations politiques provenaient du KMT. Rechercher l'approbation du Yuan législatif était la politique du PDP, poursuivre la procédure parlementaire. Yeh Jiuun-rong a parlé à Chiang Pin-kung, à l'époque où il était parlementaire, et vice-président du Yuan législatif, en espérant avoir des explications sur son soutien. Chiang Pin-kung a reconnu oralement qu'il s'agissait de la politique du KMT à l'époque, et que par conséquent il n'y avait pas de problème. Chiang Pin-kung a affirmé qu'il soutiendrait (les projets de loi, *ndt*), mais n'en a pas référé à ses supérieurs. Il n'y eut aucun résultat, car le KMT ne voulait pas accorder de crédit au PDP, car si Ma gagnait les élections, tout serait terminé. Au moment des grandes réformes, le mémoire d'un de mes étudiants portait sur les négociations entre les deux grands partis, il était chef du secrétariat du Yuan législatif, il sait beaucoup de choses sur les différends entre les partis à l'époque. Il y avait une opposition de la majorité, qui verrouillait, qui s'opposait, donc les (?) sur les droits de l'Homme, les budgets, tous devant passer par le parlement, Chen Shui-bian avait du mal à mettre en place ses politiques. Il voulait déjà arrêter la quatrième centrale, et a contourné le Yuan législatif en utilisant les pouvoirs du gouvernement pour décider. Il estimait qu'il n'y avait pas besoin de l'approbation du parlement en la matière, mais en réalité c'était une affaire qui relevait du parlement, (la construction, *ndt*) ayant été approuvée par le ce dernier auparavant. Un budget était déjà mis en œuvre, le nouveau gouvernement avait besoin de l'approbation du Yuan législatif. Le premier ministre d'alors nommé par Chen Shui-bien Chang Chun-hsiung n'était pas passé par le Yuan législatif pour arrêter la construction de la centrale, entraînant des disputes, et finalement s'en remettant au jugement constitutionnel, avec la décision n°520. Chen Shui-bian avait d'abord nommé Tang Fei comme premier ministre, dans un but harmonieux, et une séparation large des pouvoirs, c'est-à-dire : « Je dis que le premier ministre sera un homme du KMT ». Ce ne sont pas des négociations partisans, mais une séparation large des pouvoirs ; cela s'est cependant soldé par un échec, car lorsque Tang Fei était au pouvoir les projets de loi ont été bloqués par le KMT. Chen Shui-bian a donc fini par remplacer Tang Fei par Chang Chun-hsiung, et utiliser des méthodes très directes. Il rencontrait Lien Chan le matin, et l'après-midi annonçait l'arrêt de la construction de la centrale, entraînant la fureur du KMT. Les relations entre les deux partis ont empiré par la suite. Au moment des oppositions entre les partis, Chen Shui-bian a très vivement voulu appliquer ses choix, il s'est tourné vers les médias, vers les gens, il s'est tourné vers le KMT, il a critiqué l'opposition, disant que c'était le « royaume de la calomnie », il a accroché cette étiquette au KMT, (disant, *ndt*) qu'il s'opposait pour s'opposer. Chen Shui-bian est même allé jusqu'à demander à Chang Chun-hsiung d'enquêter, les journalistes l'ont filmé. Il a traité l'opposition

de « sauvage », disant que l'opposition ne pouvait supprimer les budgets alloués à la construction. Il a utilisé de nombreux mots pour faire pression sur l'opposition, les relations ont empiré, d'autant plus qu'il y aurait des élections intermédiaires dans les deux ans, et quatre ans après la présidentielle. Comme notre système d'élection tous les quatre ans est différent de la France, être dans l'opposition n'est pas une sinécure. Cela ressemble à la situation actuelle où le PDP n'a pas changé après sa défaite en 2012, il s'oppose parce qu'il attend les élections intermédiaires, et dans quatre ans avec la présidentielle, ce sera la même chose.

Afin de gagner les élections de 2004, chaque camp s'est montré combattif, une affaire classique étant celle de la NCC (National Communications Commission). La NCC contrôle les télécommunications, la diffusion des images, la répartition des chaînes, renouvelle les fréquences, et a un pouvoir de censure. Cette fois-ci, le PDP espérait contrôler la NCC, tandis que le KMT ne voulait pas céder, car qui contrôle la NCC contrôle les médias lors des élections. Ce qui n'apparaît pas dans l'organisation de la NCC, c'est qu'il y a déjà des lois sur les communications, des lois sur la télévision par satellite, sur la radiodiffusion, sur la télévision câblée, mais il n'y a pas d'institution. Aucun bord ne voulant nommer de membres, avec la médiation du milieu universitaire, ils ont convenu d'une solution de rechange (*second best*). Elle est très complexe, les membres sont nommés après toute une série de procédure. Tout d'abord, les partis au Yuan législatif doivent proposer des noms, le Yuan exécutif en proposer trois, ce qui fait dix-huit. Une commission doit alors en retenir treize, celle-ci étant formée à partir d'une répartition équitable entre les partis au Yuan législatif. Elle doit annoncer qui elle a retenu, à travers une procédure ouverte, tout le monde estimant que ce processus est juste. Il faut au premier tour obtenir trois à cinq voix. Mais comme les proches de Chen Shui-bian faisaient de l'obstruction, ce nombre fut porté à neuf. Le PDP se retrouva en position de faiblesse, et demanda une interprétation constitutionnelle auprès des Grands Juges. Toute l'élaboration de la loi était très ardue, personne ne voulait céder, au moment des élections, toutes les offensives étaient fortes.

J'ai encore un exemple : la Commission Centrale des Elections. Il ne voulait pas changer les critères d'organisation de la CEC, mais se servir de l'ancienne commission, alors qu'il s'agissait d'un argument du PDP. Il s'ensuivit une violente controverse. En 2004 après les élections, la situation s'est encore détériorée, du fait de l'attaque contre Chen Shui-bian. Le KMT pensait que Chen Shui-bian s'était octroyé le pouvoir de façon biaisée, sans légitimité démocratique. Après 2004 tout était quasiment bloqué, il y avait une opposition très forte. Il y avait des gens sur le boulevard Ketagalan qui brandissaient le drapeau national pour remettre en cause la légitimité de Chen Shui-bian. Une commission d'enquête sur l'affaire 319 (19 mars, *ndt*) a été formée. Le KMT avait la majorité au Yuan législatif, la loi a été adoptée, et lorsque Chen Shui-bian a demandé une interprétation constitutionnelle, il y avait besoin d'un délai, mais avant, Chen Shui-bian a annoncé que le

gouvernement avait un droit de veto. En général on dit que le peuple s'oppose à un gouvernement injuste, mais Chen Shui-bian s'est servi du pouvoir exécutif pour s'opposer au Yuan législatif, ce qui montrait la vigueur de l'opposition entre les parties et l'absence de confiance mutuelle. Tout cela était lié aux élections, plus les élections avaient d'effet plus l'opposition était importante, plus on s'en approchait et plus l'opposition grandissait.

Q : Quel était le rôle des partis indépendants à l'époque ?

A : Pour qu'un parlementaire soit élu il faut dépenser vingt à trente millions NT, il n'y a donc pas beaucoup d'indépendants. Durant ses huit années de mandat, Chen Shui-bian avait besoin d'eux, et espérait obtenir leur coopération. Wang Jing-pyng avait beaucoup de pouvoirs discrétionnaires. Il pouvait faire en sorte que telle loi soit examinée en premier ou dernier. Il a perdu la course à la présidence du KMT contre Ma Ying-jeou, et espérait donc conserver son pouvoir en restant parlementaire, et pour cela il avait aussi besoin d'attirer des parlementaires indépendants. Il était aussi conciliant avec le PDP. Il appartient au camp pan-bleu, mais en même temps est proche des indépendants, et coopère avec le PDP. Il avait donc beaucoup de ressources, les indépendants l'écoutaient, car ces derniers sont fragiles, ils ont dépensé beaucoup d'argent pour être élus, et ont donc besoin de travailler avec les ministres tout en souhaitant que Wang Jing-pyng leur laisse de l'espace. Les indépendants sont coupés en deux, les uns élus sur une base locale, les autres sont des aborigènes. Ceux-ci se répartissent au sein des trois partis, le PDP a même eu un ministre aborigène, et au Conseil de l'Energie Atomique, il représentait les intérêts des aborigènes. Les aborigènes se retrouvent au sein des partis indépendants comme May Chin (Kao Chin Su-mei). Tout comme au sein du KMT, ils sont très soudés, en particulier sur les affaires aborigènes. Ils recherchent des financements, les indépendants vont dans le sens des intérêts des aborigènes. Quant à Wang Jin-pyng, il voulait aussi s'occuper cela. Le PDP avait besoin des indépendants, nous avions besoin des « négociations inter-partis », le système juridique taïwanais repose sur les négociations entre les partis. Dès qu'un parti n'est pas d'accord il y a des négociations, ce qui est très étrange, car dans les pays occidentaux les négociations ne sont pas si fréquentes. A Taïwan sur n'importe quel projet de loi ou de budget dès qu'il y a un désaccord des négociations sont nécessaires. Avant 2000, les négociations pouvaient durer jusqu'à trois mois, en bloquant les projets. Après 2000 ce délai a été réduit à un mois, car sur chaque projet de loi le poids des partis indépendants était fort. Il suffisait en effet qu'ils disent non, et tel projet de loi était bloqué un mois. La loi fondamentale sur les aborigènes a été adoptée à ce moment-là ; il y a 400 000 aborigènes, cette loi se rapproche d'un cadre constitutionnel. Un autre exemple est qu'il suffit de quinze parlementaires pour proposer une loi, le gouvernement aussi peut présenter des projets de loi, les parlementaires peuvent proposer une loi en parallèle lors l'examen. Donc au parlement lorsqu'une loi est examinée on peut voir apparaître en même temps d'autres versions. Les aborigènes ont proposé leur version, examinée en même

temps que celle du gouvernement. Ils ont affirmé au départ qu'ils avaient la légitimité, ils voulaient des versions très offensives, par exemple : récupérer la propriété des cours d'eau, les Chinois (Han) devaient s'accorder avec eux sur les réseaux communs ; mettre en place des zones d'autonomie élevée ; la mise en place d'une Commission des Affaires Aborigènes, qui statuerait sur les différents entre les aborigènes et les Chinois (Han). C'était donc une proposition très offensive. Les présidents des commissions et celui du parlement Wang Jing-pyng, leur pouvoir, leur attitude et leur buts, quand la mise en place de discussions a abouti au gel du projet de loi, cela a engendré des pressions. Les parlementaires doivent signer les propositions de loi, donc chaque loi peut avoir plusieurs versions, celle du gouvernement, des commissions. Comme l'efficacité de notre parlement est mauvaise, à la fin de chaque session, la pression est importante, les indépendants peuvent en tirer avantage, et construire dans leur région des fonds, leur propositions doivent recueillir un fort soutien, ils sont expérimentés, très forts, très organisés, ils comprennent bien ces problématiques.

Mon étudiant s'appelle Ming-cheng Kuo, c'est le directeur du secrétariat au parlement, il a toujours été aux côtés de Wang Jing-pyng. Son mémoire traite des questions politiques avec en arrière-plan les disputes autour des projets de loi en 2000-2010. Vous pouvez lui demander ou lui envoyer un mail pour qu'il vous donne son mémoire. C'était le directeur le plus important, il a pu enregistrer toutes les négociations. Son mémoire porte sur les années 2000-2010, ce qui comprend tous les disputes sur les projets de loi importants à l'époque de Chen Shui-bian. Il y a les lois importantes de ces dix années.

Q : Pourriez-vous définir le terme de cohabitation ?

A : Comme je suis juriste à la base, nous disons souvent qu'il existe deux définitions, l'une selon la loi, l'une provenant des discussions au sein du monde universitaire ou de l'emploi commun. En ce qui concerne la définition juridique, il y a plusieurs points importants, à l'inverse en ce qui concerne les discussions universitaires ou le cadre, pour chaque cercle d'étude il faut un grand temps d'usage avant de pouvoir s'accorder. C'est-à-dire que différents cercles universitaires, différentes écoles, différents milieux, vont proposer une définition, il va y avoir des allers et retours. Sur ce point je peux expliquer votre différend. Les juristes vont dire que c'est très défini, très clair, précis, mais à l'inverse si on considère le dialogue scientifique il est très dynamique. A Taïwan la plupart des chercheurs considèrent la cohabitation en termes de pouvoir exécutif, parce que c'est le pouvoir le plus important, les institutions sont les plus nombreuses, les ressources, le pouvoir des fonctionnaires le plus important, et c'est lui qui initie tous les projets de loi. Parler de cohabitation c'est dire que le pouvoir exécutif n'est pas uni, qu'il y a un monopole d'un côté, et que le parlement l'est de l'autre. Mais ceci n'est pas la cohabitation, c'est la version taïwanaise, il y a deux pouvoirs exécutifs, le cabinet de coalition, les partis négocient une coalition, l'autre le gouvernement de coalition, où des membres de chaque parti sur une base personnelle participent au gouvernement. Il

n'y a pas eu de cabinet de coalition jusqu'à maintenant.

Q : Selon vous, si on s'en tient aux critères juridiques, il n'y a pas de cohabitation à Taïwan ?

A : D'après ce que je viens de dire, il n'y a pas eu de cohabitation au niveau du pouvoir exécutif, le vainqueur prend tout, il dit quels ministères il veut, et il a besoin de rechercher (un partenaire, ndt) d'un autre parti pour s'en occuper.

Entretien du 10 février 2012 avec Chwen-wen Chen, Taipei

JC : Pour commencer, est-ce que je peux vous demander, au niveau des définitions, comment vous définiriez le système, enfin le régime de la Constitution...

CWC : Actuel ?

JC : Actuel, oui. Si c'est semi-présidentiel, parce que c'est un des débats. Commencer par cette question-là.

CWC : Oui, d'accord. Cette question-là, je crois, si on regarde le texte constitutionnel, surtout les articles amendés depuis 1997, sans doute notre régime est semi-présidentiel, très similaire au régime français actuel. Mais en pratique, c'est vrai que les hommes politiques ou les acteurs politiques, n'agissent pas en vertu du texte constitutionnel. C'est la raison pour laquelle certains professeurs ou bien certains hommes politiques disent que notre régime est plus proche du régime présidentiel, comme aux Etats-Unis. Mais je crois que c'est vraiment faux, parce qu'il y a une différence profonde entre nos deux institutions. Donc ce n'est pas vrai.

JC : La différence vient de la réforme de 97, notamment ? Du fait que le président nomme directement le premier ministre qui a beaucoup changé la nature du régime. C'est cette réforme-là qui est fondamentale ?

CWC : Je voudrais dire que notre régime actuel est différent du régime présidentiel américain, parce que l'article 53 de la Constitution affirme que le *xingzheng yuan* est l'institution la plus haute en matière administrative. Principalement, le pouvoir exécutif est organisé en *xingzheng yuan*. Le président de la République occupe certaines fonctions, ou certains pouvoirs, mais ses pouvoirs sont...

JC : Limités ?

CWC : Bien écrits, articles par articles, ce n'est pas un pouvoir de principe, mais plutôt d'attribution. C'est pour cela que nous sommes très proches du régime semi-présidentiel. Parce qu'il y a deux têtes à l'exécutif, chacune avec un certain pouvoir. En plus, si on compare le régime américain et le nôtre, la différence est que nous avons un *xingzheng yuanzhang*, c'est-à-dire un chef de gouvernement, et ce n'est pas ce qu'on peut voir aux Etats-Unis. Pour moi je suis sûr que notre texte est bien clair, bien écrit, pour un régime semi-présidentiel.

JC : Quelle a été l'importance de la réforme de 97, parce que cette réforme a permis la nomination directe du premier ministre, du *xingzheng yuanzhang*, par le président sans l'aval du parlement. Cela a modifié profondément le fonctionnement des institutions politiques, ou cela dépend de la phase politique, ça dépend des majorités ?

CWC : Sur ce point-là, je veux dire que si on regarde notre histoire passée, depuis les années 60 jusqu'à l'année 90, c'est une période relativement longue, et le KMT occupe toujours la majorité du parlement, *lifa yuan*. Dans ce cas-là, même notre Constitution ancienne, qui écrit que la nomination du chef de gouvernement doit avoir l'accord du parlement, n'a pas de sens, parce qu'il n'y a pas d'opposition, et le KMT occupe toujours la majorité. Donc si on veut dire, du point de vue du fonctionnement, depuis longtemps, c'est une nomination, avoir l'accord du parlement, c'est plus formel que réel. Seulement après les années 90, il y a eu des élections législatives, un renouveau, c'est-à-dire global, une nouvelle assemblée législative, tous les législateurs sont élus directement à Taïwan, il n'y a pas de représentants des provinces de Chine. Dans ce cas-là, le KMT a toujours la majorité à l'assemblée, mais cette majorité est de plus en plus faible. Dans ce cadre-là, le président Lee a toujours envie d'avoir les pouvoirs de notre ancien président, et de nommer directement, sans avoir l'accord des législateurs. Dans ce sens-là, il a fait amender ou réviser la Constitution. Mais si on regarde le fonctionnement, depuis très longtemps, cet accord est plutôt formel, pas réel. Mais après la révision, personnellement, je ne trouve pas que cet accord soit... Cet accord n'est pas important. Dans la logique parlementaire, si vous avez la majorité, vous avez le pouvoir de constituer votre gouvernement. Cet accord est plutôt formel. Cet accord de nommer le premier ministre sans l'accord des législateurs, si on regarde dans le régime actuel, je ne trouve pas que cet accord soit important. Parce que la logique est toujours que la majorité occupe le *Yuan législatif*. Cet accord n'est pas nécessaire. Mais en pratique, sans cet accord préalable, il est possible que le président nomme quelqu'un qui n'est pas favorable, voire opposé, ce qui a été le cas de 2000 à 2008. C'est un minorité. Cela pose des problèmes. Mais je trouve que cette période ne pose pas vraiment de problèmes. Puisque le gouvernement minoritaire est très difficile à faire fonctionner, finalement, le pouvoir exécutif doit toujours trouver une majorité à l'assemblée. Cette période montre très bien que notre régime est semi-présidentiel, et basé sur la logique du régime parlementaire. On ne va pas dire que cette période est très bizarre, et a très mal fonctionné, parce que tous les critiques on dit ça. Mais pour au contraire c'est une preuve que notre système est un régime semi-présidentiel, fondé sur la logique du régime parlementaire. C'est la raison pour laquelle le gouvernement minoritaire fonctionne difficilement. Les hommes politiques doivent penser à ça, doivent éviter ça, doivent trouver des solutions à ces difficultés.

JC : Ca m'amène à deux questions. Vous dites qu'il y a eu des difficultés de gouvernement, mais dans la logique de l'inspiration parlementaire du régime, et que le gouvernement était toujours

obligé de négocier avec le parlement les projets de loi, mais que ça n'a pas empêché le fonctionnement. D'accord. Mais est-ce que vous pensez qu'il y eu une influence du système de vote qui était en vigueur dans la formation des majorités. Le SNTV a-t-il influé sur le fait qu'il n'ait pas pu y avoir de renouvellement, qu'il n'y ait jamais eu de basculement réel du parlement durant la période, entre 2000 et 2008. Il y a toujours eu une majorité pour le camp bleu. Est-ce que c'est lié à fait que ce soit un système de vote particulier à Taïwan, le SNTV ? Le lien entre système de vote et fonctionnement des institutions.

CWC : Pour moi, cette idée n'est pas vraiment très fondée. Parce qu'après la révision constitutionnelle sur le mode d'élection des législateurs, la situation est la même, comme cette année. Là encore, c'est toujours le KMT qui gagne l'élection législative. Le camp pan-bleu occupe toujours à peu près 55 %, et le camp vert à peu près 45 %. Dans cette logique-là, n'importe quel mode d'élection, même s'il peut avoir plus ou moins une influence, mais je ne crois pas qu'il change, en chinois on dit *jiben pai*, ou *basics*, fondamentalement la base. Je ne sais pas sur quoi elle est fondée, sur la population ou bien sur l'idéologie. Cette élection montre que c'est comme ça. Le nord et 55 % de la population est plutôt pro-bleue, et les autres, le sud, est verte.

JC : Quel que soit le mode d'élection, grosso modo, il y aura toujours cette division, un état politique de fait, le KMT est toujours majoritaire à Taïwan.

CWC : C'est un peu comme en France en 1986. Avant 1986 et après 1986, il y a un changement de mode d'élection.

JC : La proportionnelle.

CWC : Oui, mais en gros les socialistes pensaient changer le mode d'élection pour profiter de ça, mais il n'en ont pas vraiment profité je crois. La droite et la gauche, c'est à peu près relativement stable. Certains endroits sont toujours à gauche, comme Lille, le nord, certains endroits toujours roses, et certains endroits toujours bleus. C'est un peu la même situation. Par contre, le mode d'élection législative avant 2006, favorisait le multipartisme à l'assemblée, donc c'est comment dire un émiettement des partis, c'est plus difficile de former une majorité cohérente, solide. C'est la raison pour laquelle le camp bleu est majoritaire, mais ce n'est pas une majorité solide. A cause du mode d'élection. Mais après la révision constitutionnelle sur le mode d'élection législative, le camp bleu est beaucoup plus solide, beaucoup plus costaud.

JC : Le *Qinmin dang* a été plus ou moins éliminé.

CWC : Oui, c'est ça. A l'assemblée, il ne reste que deux grands partis, et dans ce cas-là, le parti peut contrôler plus fortement les leviers.

JC : En fait on bascule vers un système bipartisan.

CWC : Oui, c'est ça.

JC : Pareil pour l'élection présidentielle. S'il n'y a qu'un seul tour, c'est que grosso modo il n'y a que

deux formations politiques à Taïwan qui soient susceptibles de faire des scores importants. S'il n'y a qu'un seul tour, même s'il y a plusieurs candidats qui se présentent, il n'y a que deux candidats importants. Est-ce que vous estimez que c'est pour ça qu'il n'y a pas eu de changement du mode d'élection à la présidence. Qu'il n'y ait pas un mode d'élection à deux tours, mais qu'on ait conservé le mode d'élection à un tour.

CWC : Si on cherche l'origine de la pensée selon laquelle l'élection présidentielle est seulement à un seul tour, si on regarde l'histoire de la révision, on voit bien que Chen Shui-bian est pour un seul tour, et le *Minjin dang* pour un seul tour, parce qu'ils pensent à la situation de 96, la première élection, et même après la première élection. Le *Minjin dang* pense qu'il est difficile pour eux de gagner une majorité. Donc une majorité relative leur est favorable. Il y a une possibilité de devenir président. Mais avec une majorité absolue, il n'y a aucune chance. Donc c'est plutôt dans cette logique-là. Et c'est vraiment à cause de ça que Chen Shui-bian a gagné en 2000. Si le mode est à deux tours, il aurait certainement perdu, et Soong aurait certainement gagné. C'est sûr.

JC : Mais ça s'est reproduit de façon un peu différemment en 2012, et Soong n'a fait que 2 %, et Ma Ying-jeou 56 %. C'est devenu une logique bipartisane. A la base, il y avait une volonté du *Minjin dang* de conserver ce système de majorité relative, pour avoir une chance d'accéder, mais ça a évolué en un régime bipartisan, le PFP et *Tai lian* sont un un peu marginalisés, pour l'élection présidentielle.

CWC : Oui, c'est ça.

JC : Une autre question, par rapport au fonctionnement des institutions, quel a été le rôle des partis, pendant le mandat de Chen, et un peu moins de Lee, des partis qui ne sont ni rattachés au camp bleu ni rattachés au camp vert.

CWC : Ca veut dire indépendant.

JC : Est-ce qu'ils ont eu un rôle mineur ou un rôle important ?

CWC : Je crois que dans la période de la fin du mandat du président Lee, les groupes indépendants à l'assemblée étaient relativement importants. Parce qu'à cette époque-là, l'écart entre les deux partis est relativement aigu, cela veut dire pas très loin, et dans ce cas-là les groupes indépendants jouent un rôle relativement important. Dans ces cas-là, ils peuvent toujours demander quelque chose...

JC : En échange.

CWC : En échange, c'est ça. Mais après quoi, surtout à partir de 2000, les groupes indépendants sont de moins en moins importants, parce que la formation des deux camps est très claire, est très nette. Les deux camps bleu et vert sont regroupés, ou bien fondés sur des idées ou bien des idéologies. Dans ce cas, les groupes indépendant perdent leur influence, je trouve. Parce qu'ils ne peuvent que choisir une idéologie ou l'autre idéologie, c'est-à-dire pro-Chine, ou bien contre-Chine, ou indépendance. Dans ce cas-là, ils deviennent moins importants. Ils n'ont pas d'autonomie, ils

n'ont pas joué de rôle déterminant, comme *Tai lian*. Ils ne peuvent que suivre le *Minjin dang*.

JC : Je pensais à *Wudang*...

CWC : *Wudang ji* aussi. La plupart du temps, *Wudang ji* est plutôt proche des bleus.

JC : Comme en fait ils sont plutôt proches des bleus, ça n'a pas changé grand chose, ça a renforcé la majorité. Renforcement du camp bleu.

CWC : Pendant la fin de la période Lee, les groupes indépendants sont toujours menacés par le KMT. Pourquoi ? Parce que le gouvernement est KMT. Il a le ministre de la justice. Il a la possibilité de poursuivre certains dans l'illégalité ou bien le viol de la loi sur l'élection. Surtout quelques chose du côté de la banque, la finance, parce que tous ces hommes politiques souvent ont emprunté de l'argent à la banque publique en échange de dépôts relativement... Non je veux dire quand on doit emprunter de l'argent on doit avoir des garanties.

JC : De faibles garanties contre des prêts importants.

CWC : Oui, c'est ça. C'est toujours dans cette logique-là, si les groupes indépendants vont jouer un rôle à l'encontre du pouvoir exécutif contrôlé par le KMT, le KMT va utiliser un moyen judiciaire pour les poursuivre. Donc c'est une menace toujours réelle. Dans ce cas-là, les groupes indépendants sont plutôt contrôlés ou bien menacés par le KMT. Mais après l'élection de 2000, c'est le *Minjin dang* qui contrôle le pouvoir gouvernemental, il a utilisé la même méthode, mais il ne peut pas, comment dire, faire des groupes indépendants des alliés des verts, mais il peut neutraliser, utiliser ce moyen de menace pour neutraliser les votes de ces groupes indépendants pour certaines propositions de loi ou certaines mesures gouvernementales. Donc c'est un rôle différent avant et après 2000.

JC : Est-ce que vous pensez que par rapport aux lois, on peut faire une distinction entre les lois où il peut y avoir un consensus et certaines lois, qui touchent à la Chine ou aux relations avec la Chine, qui sont impossibles à trancher entre les deux camps, et qui restent en permanence en suspens. Je pensais par exemple à la loi sur les achats d'armes aux Etats-unis. Est-ce qu'il y a une ligne rouge entre le KMT et le *Minjin dang* quand on touche aux relations avec la Chine ? Pour certaines lois plus consensuelles, il y a des accords qui peuvent être trouvés. Est-ce que vous pensez qu'il y a une distinction entre les types de lois ? On peut distinguer entre certaines lois qui touchent aux relations avec la Chine, ou peut-être à certaines institutions, je pense à la loi sur les médias, il y a certains types de lois très compliquées à voter, même le budget parfois, et d'autres lois qui ont été votées facilement parce qu'il y a un consensus entre les partis.

CWC : Oui, je suis d'accord.

JC : Notamment ce qui touche aux relations avec la Chine. Quelles sont les types de lois qui font l'objet d'un accord et quelles sont celles impossibles à voter ?

CWC : Au fond, je pense que ce sont les lois qui peuvent toucher à l'accession au pouvoir. C'est le

principe. Pour le KMT, les lois relatives à la Chine sont des lois qui peuvent influencer leurs votants. Dans la même logique, le camp vert a insisté contre ces lois qui peuvent avoir une influence sur leurs électeurs. Pour le KMT et le *Minjin dang*, la stratégie principale est de penser à l'influence de ces lois pour leur accession au pouvoir.

JC : C'est lié au jeu politique interne.

CWC : La loi sur les médias influence directement l'accession au pouvoir. Dans ce cas-là, les deux camps luttent très fortement. Chacun pense aux conditions favorables à l'accession au pouvoir. Comment distinguer ces différentes propositions de loi ? On doit regarder leur influence sur les deux camps pour pouvoir gagner.

JC : C'est moins une question d'idéologie...

CWC : Non, ce n'est pas vrai. Il n'y a pas d'idéologie derrière. L'idéologie est formelle, en apparence, pour donner des réponses à leurs électeurs, pour consolider leurs camps, mais en réalité ce n'est pas ça. Il y a des faits pour prouver ça. Par exemple, l'importation des produits agricoles, de 2000 à 2008, le gouvernement *Minjin dang* a ouvert la possibilité d'importer certains produits agricoles de Chine, ce n'est pas après 2008 que le gouvernement Ma a fait. Depuis longtemps il a fait ça. Donc ce n'est pas une idéologie qui est très forte. Ce sont surtout des calculs sur comment gagner le pouvoir qui ont fait cette différence.

JC : J'aurais une question sur la façon dont les Taïwanais sont impliqués dans la vie politique. Est-ce qu'il y a une implication plus importante après les réformes constitutionnelles, je pense notamment aux procédures de destitution, au référendum qui ont été engagés ou en cours d'engagement. Est-ce qu'il y a un changement à ce niveau-là dans le fonctionnement de la vie politique en impliquant la population plus directement ?

CWC : Je crois que le seul changement est le vote direct pour l'élection présidentielle. À part ça, je ne trouve pas qu'il y ait de grands changements. Bien sûr, il y a les référendums, mais ils ont toujours été liés à l'élection présidentielle, ils ne jouent pas vraiment de rôle important. C'est seulement un outil ou un moyen dont les hommes politiques se servent. C'est seulement le changement de 96, pour élire le président de la République.

JC : C'est cela le plus important. Tout cela reste marginal. J'aurais une dernière série de questions. Est-ce que vous pensez qu'on peut envisager des réformes dans les années à venir, ou bien la Constitution peut rester en état, telle qu'elle est, du fait de l'absence de volonté des partis de la réformer, ou bien est-ce qu'il peut y avoir des changements de Constitution ? Qu'est-ce que vous pensez de l'avenir du cadre juridique des institutions ?

CWC : Actuellement, pour notre Constitution, la révision est très difficile. Il faut d'abord avoir une majorité forte à l'assemblée, ça veut dire que les trois quarts des législateurs sont d'accord sur la proposition de révision, et après quoi, il faut avoir un référendum. La situation politique actuelle

montre que dans le futur il est difficile qu'un seul parti ait les trois-quarts de majorité à l'assemblée. C'est vrai qu'en 2008 le KMT avait déjà eu cette majorité, mais le président Ma n'a pas envie d'initier une réforme constitutionnelle. Dans l'avenir je ne pense pas qu'un parti puisse avoir cette majorité. Pour deux partis, en coopération, je crois que la possibilité est encore mince. Parce que ces deux partis luttent toujours pour le pouvoir. Il n'y a pas d'autres obstacles. En 97, les deux partis ont collaboré parce qu'il y avait des obstacles communs, le pouvoir de personnes venant de Chine, les *waisheng ren*. Donc pour le KMT, le président Lee est Taïwanais, donc il peut collaborer avec le *Minjin dang*. Ils ont des ennemis communs. En chinois, *zhuliu gen fei zhuliu zai duikang*. En 97, on peut dire qu'une partie du KMT contrôlée par le président Lee collaborait avec le *Minjin dang*, mais une autre partie s'est séparée de Lee Teng-hui, et finalement a été exclue. C'est l'histoire. Mais à l'avenir, cette situation politique ne se retrouvera pas. KMT et *Minjin dang* n'ont pas de raison de collaborer encore une fois pour réviser la Constitution. C'est la volonté politique. Du point de vue des articles constitutionnels, les conditions de révision sont très difficiles à atteindre, même sur le référendum. C'est très difficile à passer.

JC : Parce qu'il faut une double condition. Il faut non seulement un certain nombre de participants plus une majorité. Un quorum plus...

CWC : Oui. Il faut deux majorités. Majorité de participation et majorité d'accord. C'est vraiment très difficile. Ça ne se produira jamais. Dans ce cas-là, je ne pense pas qu'il y ait une révision constitutionnelle. On peut dire que la Constitution est peut-être arrivée à son...

JC : Ah, ça c'est intéressant. A son état final ?

CWC : Final. Version finale. On ne peut pas la bouger. Sauf si on abolit la Constitution actuelle, on fait une révolution, sinon je crois qu'elle est presque à son terme. Ou bien il peut y avoir des changements à travers l'interprétation constitutionnelle par le cour constitutionnelle. Mais ce n'est pas une révision, c'est une manière d'ajustement du fonctionnement constitutionnel.

JC : On parlait de ça justement avec les juges hier. Ils expliquaient qu'il y avait une partie de la Constitution qui n'était pas très, disons, explicite sur certaines questions, et que c'était aux juges de décider comment interpréter eux-mêmes. Ce n'est pas directement lié au fonctionnement des institutions, mais sur les questions de droits de l'Homme, des choses comme ça, la Constitution n'était pas explicite, à part les principes, donc quand il y avait des questions précises c'était à eux de trancher. Vous pensez que c'est comme ça que ça va fonctionner. S'il y a des questions en suspens, ce sera simplement une interprétation juridique...

CWC : La Constitution peut sûrement évoluer dans l'avenir, mais la révision ou le changement plus net, je crois que c'est très difficile. C'est pas possible même.

JC : Oui donc il sera difficile d'établir une nouvelle Constitution tant qu'il n'y aura pas d'accord entre les partis possibles, ou une Constitution spécifique à Taïwan serait impossible, ou alors au

contraire réécrire la Constitution en entier, même si c'est la même que celle-là, ce ne sera pas possible...

CWC : On n'a pas parlé tout à l'heure l'influence de la Chine sur le changement de Constitution taïwanaise. On a parlé seulement des problèmes internes. Les partis n'ont pas de volonté, le texte ne le permet pas facilement de la faire. Dans l'avenir c'est très difficile. Si on ajoute la volonté ou bien la place chinoise, et la volonté des Etats-unis...

JC : En l'occurrence les deux pays ne veulent pas qu'il y ait de changement.

CWC : Oui, c'est ça.

2. Loi sur l'interprétation constitutionnelle des Grands Juges du Yuan judiciaire⁷¹⁷

法規名稱司法院大法官審理案件法

公(發)布時間 1948/9/15

修正時間 1993/2/3

第一章 總則

第 1 條 本法依司法院組織法第六條制定之。

第 2 條 司法院大法官，以會議方式，合議審理司法院解釋憲法與統一解釋法律及命令之案件；並組成憲法法庭，合議審理政黨違憲之解散案件。

第 3 條 大法官審理案件之迴避，準用行政訴訟法之規定。

第二章 解釋案件之審理

第 4 條 大法官解釋憲法之事項如左：

一 關於適用憲法發生疑義之事項。

二 關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項。

三 關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項。

前項解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。

第 5 條 有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：

一 中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。

二 人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。

三 依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。

最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。

聲請解釋憲法不合前二項規定者，應不受理。

第 6 條 本法第四條第一項第三款之解釋案件，除憲法第一百十四條規定者外，準用本法第五條之規定。

第 7 條 有左列情形之一者，得聲請統一解釋：

一 中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或其他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或其他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。

⁷¹⁷ Site des Grands Juges : http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p07_2.asp?lawno=58

二 人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但得依法定程序聲明不服，或後裁判已變更前裁判之見解者，不在此限。

前項第二款之聲請，應於裁判確定後三個月內為之。

聲請統一解釋不合前二項規定者，應不受理。

第 8 條 聲請解釋憲法，應以聲請書敘明左列事項向司法院為之：

一 聲請解釋憲法之目的。

二 疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文。

三 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。

四 關係文件之名稱及件數。

聲請統一解釋，應以聲請書敘明左列事項向司法院為之：

一 聲請統一解釋之目的。

二 法律或命令見解發生歧異之經過及涉及之法律或命令條文。

三 聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。

四 關係文件之名稱及件數。

第 9 條 聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉，上級機關對於不合規定者，不得為之轉請，其應依職權予以解決者，亦同。

第 10 條

司法院接受聲請解釋案件，應先推定大法官三人審查，除不合本法規定不予解釋者，應敘明理由報會決定外，其應予解釋之案件，應提會討論。

前項解釋案件於推定大法官審查時，得限定提會時間。

第 11 條

前條提會討論之解釋案件，應先由會決定原則，推大法官起草解釋文，會前印送全體大法官，再提會討論後表決之。

第 12 條 大法官會議時，其表決以舉手或點名為之。

第 13 條

大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論。

前項言詞辯論，準用憲法法庭言詞辯論之規定。

第 14 條

大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過。但宣告命令牴觸憲法時，以出席人過半數同意行之。

大法官統一解釋法律及命令，應有大法官現有總額過半數之出席，及出

席人數過半數之同意，方得通過。

第 15 條 大法官每星期開會三次，必要時得開臨時會議。

第 16 條

大法官會議以司法院院長為主席，院長不能主持時，以副院長為主席。

院司、副院長均不能主持時，以出席會議之資深大法官為主席，資同以年長者充之。

大法官全體審查會議，由值月大法官召集，並由大法官輪流擔任主席。

第 17 條

大法官決議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之協同意見書或不同意見書，一併由司法院公布之，並通知本案聲請人及其關係人。

大法官所為之解釋，得諭知有關機關執行，並得確定執行之種類及方法。

第 18 條 司法院秘書長，應列席大法官會議。

第三章 政黨違憲解散案件之審理

第 19 條

政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，主管機關得聲請司法院憲法法庭解散之。

前項聲請，應以聲請書敘明左列事項向司法院為之：

一 聲請機關及其代表人之姓名。

二 被聲請政黨之名稱及所在地，其代表人之姓名、性別、年齡、住所或居所，及其與政黨之關係。

三 請求解散政黨之意旨。

四 政黨應予以解散之原因事實及證據。

五 年、月、日。

第 20 條 憲法法庭審理案件，以參與審理之資深大法官充審判長；資同以年長者充之。

第 21 條 憲法法庭應本於言詞辯論而為裁判。但駁回聲請而認無行言詞辯論之必要者，不在此限。

第 22 條 前條言詞辯論，如委任訴訟代理人者，其受任人以律師或法學教授為限；其人數不得超過三人。

前項代理人應先經憲法法庭之許可。

第 23 條 憲法法庭為發見真實之必要，得囑託檢察官或調度司法警察為搜索、扣押。

前項搜索、扣押及調度司法警察準用刑事訴訟法及調度司法警察條例有關之規定。

第 24 條 憲法法庭行言詞辯論，須有大法官現有總額四分之三以上出席，始得為之。未參與

辯論之大法官不得參與評議判決。

經言詞辯論之判決，應於言詞辯論終結後一個月內指定期日宣示之。

第 25 條 憲法法庭對於政黨違憲解散案件判決之評議，應經參與言詞辯論大法官三分之二之同意決定之。

評議未獲前項人數同意，應為不予解散之判決。

憲法法庭對於政黨違憲解散案件裁定之評議，或依第二十一條但書為裁判時，應有大法官現有總額四分之三之出席，及出席人過半數之同意行之。

第 26 條 憲法法庭認聲請有理由者，應以判決宣示被聲請解散之政黨違憲應予解散；認聲請無理由者，應以判決駁回其聲請。

第 27 條 判決應作判決書，記載左列各款事項：

一 聲請機關。

二 受判決政黨之名稱及所在地。

三 受判決政黨代表人之姓名、住所或居所，及其與政黨之關係。

四 有訴訟代理人者，其姓名、住所或居所。

五 主文。

六 事實。

七 理由。

八 司法院憲法法庭。

九 宣示之年、月、日。

憲法法庭得於判決指定執行機關及執行方法。

判決書由參與審判之大法官全體簽名。

第 28 條 憲法法庭之判決，除宣示或送達外，應公告之，其有協同意見書或不同意見書者，應一併公告之。

前項判決應送達聲請機關、受判決之政黨及判決書指定之執行機關，並通知有關機關。

第 29 條 對於憲法法庭之裁判，不得聲明不服。

第 30 條 被宣告解散之政黨，應即停止一切活動，並不得成立目的相同之代替組織，其依政黨比例方式產生之民意代表自判決生效時起喪失其資格。

憲法法庭之判決，各關係機關應即為實現判決內容之必要處置。

政黨解散後，其財產之清算，準用民法法人有關之規定。

第 31 條 憲法法庭審理政黨違憲解散案件，如認該政黨之行為已足以危害國家安全或社會秩序，而有必要時，於判決前得依聲請機關之請求，以裁定命被聲請政黨停止全部或一部之活動。

第 32 條 憲法法庭審理政黨違憲解散案件之程序，除本法有規定者外，準用行政訴訟法之規定；其審理規則，由司法院定之。

第 33 條 憲法法庭之司法年度及事務分配、法庭之開閉及秩序、法庭之用語、裁判之評議，除本法另有規定外，準用法院組織法之規定。

大法官服制及憲法法庭之席位佈置，由司法院另定之。

第四章 附則

第 34 條 本法施行細則，由司法院定之。

第 35 條 本法自公布日施行。

CONSTITUTIONAL INTERPRETATION PROCEDURE ACT⁷¹⁸

Promulgated on February 3, 1993

Chapter 1

General Principles

Article 1.Enactment Basis**

In accordance with Article 6 of the Organic Act of Judicial Yuan, Constitutional Interpretation Procedure Act (hereinafter referred as“the Act”) is hereby enacted.

Article 2.Formation of Council and Constitutional Court

The Justices of the Judicial Yuan (hereinafter referred as“Judiciary”)shall be in session en masse and adjudge the petitions concerning interpretation of the Constitution and uniform interpretation of statutes and regulations; the Justices may form as well a Constitutional Court to declare the dissolution of political party whenever it violates the Constitution.

Article 3.Disqualification

In case whether a Justice shall disqualify himself or herself, the Act of Administrative Proceedings shall apply mutatis mutandis hereto.

Chapter II

718 Site des Grands Juges : http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p07_2.asp?lawno=73

Procedures for Interpretation of the Constitution
and Uniform Interpretation of Statutes and Regulations.

Article 4.Scope of Constitutional Interpretation

The matters for which the Justices shall interpret the Constitution are as follows:

1. Matters concerning doubts and ambiguities in the application of the Constitution;
2. Matters concerning the constitutionality of statutes or regulations;
or
3. Matters concerning the constitutionality of laws governing the self-government of provinces and counties, and regulations promulgated by

The matters for above-mentioned interpretation shall be limited to those specifically enumerated by the Constitution.

Article 5.Grounds to Petition for Interpretation

The grounds on which the petitions for interpretation of the Constitution may be made are as follows :

promulgated by

1. When a government agency, in carrying out its function and duty, has doubt about the meanings of a constitutional provision; or, when a government agency disputes with other agencies in the application of a constitutional provision; or, when a government agency has questions on the constitutionality of a statute or regulation at issue;

2. When an individual, a legal entity, or a political party, whose constitutional right was infringed upon and remedies provided by law for such infringement had been exhausted, has questions on the constitutionality of the statute or regulation relied thereupon by the court of last resort in its final judgment; or

3. When one-third of the Legislators or more have doubt about the meanings of a constitutional provision governing their functions and duties, or question on the constitutionality of a statute at issue, and have therefor initiated a petition.

When the Supreme Court or the Supreme Administrative Court opines in good conscience that the statute or regulation at issue before court is in conflict with the Constitution, the court may adjourn the proceedings *sua sponte* and petition the Justices to interpret the Constitution.

Petitions that do not meet the aforementioned requirements shall be dismissed accordingly.

Article 6. On Interpretation of Self-Government Regulation

Except Article 114 of the Constitution concerning the Judiciary's automatic declaration on unconstitutionality of any article of the provincial self-government regulations repugnant to the Constitution, Article 5 *supra* shall apply *mutatis mutandis* to cases arising under Article 4, para. 1, subpara. 3 *supra*.

Article 7. Uniform Interpretation of Law and Regulation

The grounds on which a petition for uniform interpretation of statutes or regulations may be made are as follows:

1. When a government agency, in carrying out its function and duty, has an opinion on a statute or regulation different from other agency, or other branch of the same agency; provided, however, that said agency shall not be subordinated to, or bound by the opinion of other agency

or branch; or

2. When an individual, a legal entity, or a political party, whose right was infringed upon and remedies provided by law for such infringement had been exhausted, opines in good conscience that the court rendered its final decision has construed the statute or regulation at issue different from those which expressed by other judicial bodies in their precedents. However, this provision shall not apply, if the case is still appealable, or the precedent has already been overruled.

Petitions pursuant to subpara. 2 of the preceeding shall be submitted within three months after the court's decision becomes final.

Petitions that do not meet the aforementioned requirements shall be dismissed.

Article 8. Forms of Petition

A petition for constitutional interpretation shall be submitted to the Judiciary in writing, and shall include:

1. Purpose of the petition;
2. Issues and facts, and the related constitutional provisions;
3. Grounds for petition, position adopted by the petitioner, and the arguments; and
4. List of Exhibits attached, and total number of the Exhibits.

A petition for uniform interpretation shall be submitted to the Judiciary in writing, and shall include:

1. Purpose of the petition;

2. Issues and facts, and the pertinent statutory or regulatory provisions;
3. Grounds for petition, position adopted by the petitioner, and the arguments; and
4. List of Exhibits attached, and total number of the Exhibits.

Article 9. Petition Filed thru Superior Agency

When the petitioner is a government agency, the petition shall proceed through the administrative hierarchy, and shall be submitted by the superior agency on behalf of the petitioner. The superior agency shall withhold the petition in case the petition fails to meet the requirements prescribed herein, or it is capable of resolving the conflict within its own authority.

Article 10. Review of Petitions

A petition to the Judiciary for interpretation shall be reviewed initially by a panel consisting of three Justices. Except those which fail to meet the prescribed requirements and shall be dismissed with convincing reasons, the panel shall move all the petitions which are fully admissible for interpretation to the agenda for further deliberation.

A timetable for the panel being assigned to review the petitions and deciding to move the admitted petitions as provided in the preceding paragraph may be imposed whenever necessary.

Article 11. Draft of Interpretation

The Justices shall be in session to deliberate and form the basic principle on how to interpret the petition as recommended and moved by the panel in accordance with Article 10 supra and designate a Justice to draft the opinion based upon the principle so formed. The draft shall be circulated among all Justices for full discussions and deliberation prior

to voting.

Article 12.Forms of Decision-making

The voting of the Justices shall be conducted either by a show of hands or by a roll call.

Article 13.Grounds of Interpretation

In case of rendering an interpretation, the Justices shall refer to materials concerning the enactment and amendments of the Constitution, and the legislative history of a statute or regulation. On petitioner's motion, or sua sponte, the Justices may order the petitioners, the pertinent parties or agencies to brief the Justices. The Justices may also conduct its own investigation. Oral arguments may be held in an open court, when necessary.

In case oral arguments are held, proceedings for the Constitutional Court as provided infra shall apply mutatis mutandis hereto.

Article 14.Quorum for Passing Interpretation

It requires a majority of two-thirds of the Justices present at a session having a quorum of two-thirds of total number of the Justices for passing an interpretation of the Constitution. However, only more than one-half of the Justices present at the same session is required for declaring a regulation or ordinance unconstitutional.

It requires a majority of more than one-half of the Justices present at a session having a quorum of more than one-half of total number of the Justices for a uniform interpretation as specified in Article 7, para. 1, supra.

Article 15.Session

The Justices shall be in session thrice per week, an extraordinary

session may be held, whenever necessary.

Article 16.ex officio Chairman

The President of the Judiciary shall chair the plenary session of the Justices; when the President is not available, the Vice-President of the Judiciary shall chair the meeting. When both the President and the Vice-President are not available, the Justice with the highest seniority shall chair the meeting. When there are several Justices of the same seniority, the one who is the eldest in age shall chair the meeting.

The session for deliberation of the petitions shall only be called by the Justice who is on duty for the month and presided over by all the Justices in rotation.

Article 17.Interpretation Text,Concurring and Dissenting Opinion

An interpretation delivered by the Justices shall include a main text of the opinion and a reasoning section, as well as concurring and dissenting opinions, if any. It shall be published by the Judiciary and served on the petitioner and the pertinent parties.

In case the interpretation as delivered requires the pertinent agency to take an action therefor, it shall put it into execution in the type and means if so specified.

Article 18.ex officio Attendant

The Secretary-General of the Judiciary shall attend the sessions of the Justices as an officer of justice.

Chapter III

Procedure for Declaring the Dissolution of a Political Party Violating the Constitution

Article 19. Petition for Dissolution of Political party

When a political party's goal or conduct endangers the existence of the Republic of China, or the nation's free and democratic order, the government agency in charge of party affairs may petition the Constitutional Court of Judiciary to dissolve said party.

The aforementioned petition shall be submitted to the Judiciary in writing, and shall include:

1. The petitioner agency, and the name of the agency's representative;
2. The name and address of the defendant political party, the name, sex, age, residence or domicile of the party's representative, and the relation of the representative to the party;
3. A statement requesting dissolution of the political party;
4. Fact and evidence supporting the petition; and
5. Date of the petition.

Article 20. Presiding Justice

The Justice who is the highest in seniority shall preside over the Constitutional Court. When there are several Justices of the same seniority, the one who is the eldest in age shall preside over the court.

Article 21. Judgment

The Constitutional Court shall hold oral arguments in the open court

before rendering a judgment. However, a petition may be denied without an oral argument.

Article 22.Number of Counsels or Attorneys

Either side may elect to appoint no more than three counsels for the oral arguments. The counsels shall be either attorneys or law professors.

The counsels shall be screened and approved by the Constitutional Court for court appearance.

Article 23.Search and Seizure

For fact finding, the Constitutional Court may request the prosecutor or direct the judicial police to conduct a search and seizure.

The related provisions of the Code of Criminal Procedure and the Act for Directing the Judicial Police shall apply *mutatis mutandis* to the above- mentioned proceedings.

Article 24.Oral Argument and Pronouncement of Judgment

Oral arguments before the Constitutional Court shall be conducted with the presence of more than three-fourths of the total number of the Justices. The Justices who have not sat in the oral arguments shall not participate in the deliberation of the case.

Judgment by the Constitutional Court shall be pronounced on a date within one month from the closing of oral arguments.

Article 25.Quorum for Formation of Judgment

Judgment by the Constitutional Court for dissolution of a political party violating the Constitution shall be entered only when more than two-thirds of the Justices sat in the oral arguments voted for the dissolution.

No judgment by the Constitutional Court against the dissolution of a political party shall be entered when the required concurrence votes are not met.

Order by the Constitutional Court on a motion for dissolution of a political party, or judgment pursuant to proviso of Article 21, shall be made by more than one-half of the Justices present at a session having a quorum of three-fourths of the Justices.

Article 26.Dissolution of Political Party

When the Constitutional Court decides for the petition, it shall declare the dissolution of a political party by a judgment; when the Constitutional Court decides against the petition, it shall dismiss the petition by an order.

Article 27.Form of Judgment

Judgment shall be in writing, and shall include:

1. The petitioner agency;
2. The name and address of the defendant political party;
3. The name, residence or domicile of the party's representative, and the relation of the representative to the party;
4. The name and residence or domicile of the counsels, if any;
5. The main text of the decision;
6. Fact of the case;
7. Reasons for the decision;

8. The Constitutional Court of the Judiciary; and

9. Date of the decision.

In the judgment, the Constitutional Court may designate an agency to execute the judgment and specify the means for execution.

Judgment shall be signed by all Justices tried the case.

Article 28. Pronouncement and Service of Judgment

Judgment of the Constitutional Court, besides pronouncement in open court and service on the defendant party, shall be published with the concurring and dissenting opinions, if any.

Judgment of the Constitutional Court shall be served on the petitioner agency, the defendant political party, the executing agency, and other pertinent agencies.

Article 29. Inappealable

Judgment of the Constitutional Court is not appealable.

Article 30. Cessation of Activities

The political party being dissolved shall cease all activities and shall not establish any substitute organization to pursue the same goals; the members of the elected bodies apportioned to the dissolved party in accordance with the proportional representative system shall be deprived of their membership immediately upon the time when the judgment becomes effective.

All government agencies affected by the Constitutional Court's judgment shall take necessary measures to carry out the court order.

The provisions of the Civil Code pertaining to a legal entity shall

apply *mutatis mutandis* to the liquidation of property of the dissolved party.

Article 31. Injunction

While the case is still pending, the Constitutional Court may, if finding that the conducts of the defendant political party have been endangering the national security or social order, and that immediate action of the Court is necessary, upon motion of the petitioner, order the defendant to cease all or part of its activities.

Article 32. Procedure to be Followed

Except as otherwise provided herein, the Act of Administrative Procedure shall apply *mutatis mutandis* to the trial procedure of the Constitutional Court. The rules governing the proceedings of the Constitutional Court shall be enacted and promulgated by the Judiciary.

Article 33. Conduct of Trial

Except as otherwise provided herein, Court Organic Act shall apply *mutatis mutandis* to the following matters of the Constitutional Court: the commencement of the judicial year and the division of the internal business, the opening and closing of court sessions, maintenance of court orders, the languages used in court, and the deliberation process of court.

The judicial robes worn by the Justices and courtroom seating arrangements shall be decided by the Judiciary.

Chapter IV

The Appendix

Article 34. Enactment of Enforcement Rules

The enforcement rules of the Act shall be made by the Judiciary.

Article 35. Date of Enforcement

The Act shall become effective as of the day of promulgation.

3. Statistiques sur les requêtes devant le Conseil des Grands Juges du Yuan judiciaire, 2003 (92)-2007 (96), avec pourcentages⁷¹⁹

Nombre de requêtes reçues en 2003 (92), janvier-décembre (unité : affaires), avec pourcentages

Type			Nombre total			I 1	I 2	U 1	U 2
Requêtes reçues	Total	Requérant		Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées
		Nombre	459	42	417	37	37	5	45
		%	100	9.15	90.85				
	Anciennes	Requérant		Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées
		Nombre	123	15	108	12	10	3	4
		%	26.80	3.27	23.53				
	Nouveaux	Requérant		Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées
		Nombre							
		%							

719

Site

des

Grands

Juges :

<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/E100/92%E5%B9%B4%E8%87%B397%E5%B9%B4%E5%B9%B4%E8%A1%A8.doc>

I1 : Interprétation 1, requête d'origine institutionnelle I2 : Interprétation 2, requête d'origine privée U1 : Unification 1, requête d'origine institutionnelle U2 : Unification 2, requête d'origine privée

	es	N	336	27							309							25	26 8	2	41		
		%	73.20	5.88							67.32												
Req uêtes traitées	T y p e			Inter prét atio ns publ iées	Reje tées	Reti rées	En atteu nte	Po réf éren ces	Cas suppr émen tair	Aut	Inter prét atio ns publ iées	Rejet ées	Ret irés	En atteu nte	Po réf éren ces	Cas suppr émen tair	Aut						
	N	306	3	6					1		13	280				3							
	%	66.67	0.65	1.31					0.22		2.83	61				0.65							
	N	306	10							296													
	%	66.67	2.18							64.49													
En cour s	R eq ué ra nt		Institutions							Personnes privées							Ins titu tio ns	Per son nes pri vées	Ins titu tio ns	Per son nes pri vées			
	N	153	32							121											29	1153	6
	%	33.33	6.97							26.36													

Nombre de requêtes reçues en 2004 (93), janvier-décembre (unité: affaires), avec pourcentages

Type		Nombre total														I1	I2	U1	U2		
Requêtes reçues	Total	Réquerant	Institutions							Personnes privées							Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	
		Nombre	465	52							413							486	36	4	47
		%	100	11.18							88.82										
	Anciennes	Réquerant	Institutions							Personnes privées							Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	
		Nombre	153	32							121							29	1153	6	
		%	32.90	6.88							26.02										
	Nouvelles	Réquerant	Institutions							Personnes privées							Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	
		Nombre	312	20							292							19	251	1	41
		%	67.10	4.30							62.80										
Requêtes traitées	Type		Interprétations publiées	Rejetées	Retirées	En attente	Pour référencement	Cas supprimés	Autres	Interprétations publiées	Rejetées	Retirées	En attente	Pour référencement	Cas supprimés	Autres					

es	N o m b r e	265	2	6						15	236				6					
	%	57.54	0.42	1.27						3.18	51.38				1.27					
	N o m b r e	265	8							257										
	%	56.99	1.72							55.27										
En cour s	R eq ué ra nt		Institutions							Personnes privées							Ins titu tio ns	Per son nes pri vées	Ins titu tio ns	Per son nes pri vées
	N o m b r e	200	44							156							41	14 1	3	15
	%	43.01	9.46							33.55										

Nombre de requêtes reçues en 2006 (94), janvier-décembre (unité : affaires), avec pourcentages

Type			Nombre total					I1	I2	U1	U2
Total	Requérant		Institutions		Personnes privées			Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées
	Nombre	524	69		455			65	419	4	36
	%	100	13.17		86.83						

Ren quêtes reçues	Ancien	Requérant	Institutions							Personnes privées							Ins titu tions	Per son nes pri vées	Ins titu tions	Per son nes pri vées
	N	200	44							156							41	141	3	15
	%	38.17	8.4							29.77										
Nouve lles	Nouveau	Requérant	Institutions							Personnes privées							Ins titu tions	Per son nes pri vées	Ins titu tions	Per son nes pri vées
	N	324	25							299							24	278	1	21
	%	61.83	4.77							57.06										
Requêtes traitées	Type		Inter pré tations pub liées	Reje tées	Reti rées	En atte nte	Po ré f é r e n c e s	Cas sup plé men taires	Au tre	Inter pré tations pub liées	Rejet ées	Retir ées	En att en te	Po ré f é r e n c e	Cas sup plé men taires	A ut re				
	N	360	8	9				24		12	302	1			4					
	%	68.7	1.53	1.72				4.58		2.29	57.63	0.19			0.76					
	N	360	41							319										
	%	68.7	7.83							60.87										

En cour s	R eq ué ra nt	Institutions		Personnes privées		Ins titu tio ns	Per son nes pri vée s	Ins titu tio ns	Per son nes pri vée s
	N o m br e	164	28	136		26	13 2	2	4
	%	31.3	5.34	25.96					

Nombre de requêtes reçues en 2006 (95), janvier-décembre (unité : affaires), avec pourcentages

Type			Nombre total			I1	I2	U1	U2
Requêtes reçues	Total	Requérant		Institutions	Personnes privées	Ins titu tio ns	Per son nes pri vées	Ins titu tio ns	Per son nes pri vées
		Nombre	500	46	454	44	426	2	28
		%	100	9.20	90.80				
	Anciens	Requérant		Institutions	Personnes privées	Ins titu tio ns	Per son nes pri vées	Ins titu tio ns	Per son nes pri vées
		Nombre	164	28	136	26	132	2	4
		%	32.80	5.60	27.20				

Nouvelles	Requêtes	Institutions								Personnes privées								Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées					
	Nombre																									
	%																									
Requêtes traitées	Type		Interprétations publiées	Rejetées	Retirées	En attente	Pour référence	Cas supplémentaires	Autres	Interprétations publiées	Rejetées	Retirées	En attente	Pour référence	Cas supplémentaires	Autres										
	Nombre	351	3	21	0	0	0	0	0	12	313	1	0	0	1	0										
	%	70.20	0.60	4.20	0	0	0	0	0	2.40	62.60	0.20	0	0	0.20	0										
	Nombre	351	24								327															
	%	70.20	4.80								65.40															
Encours	Requêtes	Institutions								Personnes privées								Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées					
	Nombre	149	22								127											22	125	0	2	
	%	29.80	4.40								25.40															

Nombre de requêtes reçues en 2007 (96), janvier-décembre (unité : affaires), avec pourcentages

Type		Nombre total														I1	I2	U1	U2		
Requêtes reçues	Total	Réquerant	Institutions							Personnes privées							Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	
		N	549	36							513							33	473	3	40
		%	100	6.56							93.44										
	Anciennes	Réquerant	Institutions							Personnes privées							Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	
		N	149	22							127							22	125	0	2
		%	27.14	4.01							23.13										
	Nouvelles	Réquerant	Institutions							Personnes privées							Institutions	Personnes privées	Institutions	Personnes privées	
		N	400	14							386							11	348	3	38
		%	72.86	2.55							70.31										
Requêtes traitées	Type		Interprétations publiées	Rejetées	Retirées	En attente	Pour référence	Cas supplémentaires	Autres	Interprétations publiées	Rejetées	Retirées	En attente	Pour référence	Cas supplémentaires	Autres					

es	N o m br	373	4	12	0	0	0	1	0	9	336	7	0	0	4	0						
	%	67.94	0.73	2.19	0	0	0	0.18	0	1.64	61.20	1.28	0	0	0.73	0						
	N o m be	373	17								356											
	%	67.94	3.10								64.85											
En cour s	R eq ué ra nt		Institutions								Personnes privées								Ins titu tio ns	Per son nes pri vées	Ins titu tio ns	Per son nes pri vées
	N o m br e	176	19								157								16	14 2	3	15
	%	32.06	3.46								28.60											

Traduction de l'auteur

4. Informations sur les interprétations n°568 (14 novembre 2003) à 716 (27 décembre 2013) :
requérant, avis conformes et divergents en partie ou en totalité, remarques⁷²⁰

Nom des juges ayant rendu des avis conformes, divergents ou partiellement conformes et divergents Statistique sur l'ensemble des interprétations rendues par les Grands Juges en fonction depuis octobre 2003 (92)

Numéro d'interprétation et date de publication	Requérant	Grands Juges ayant rendu un avis conforme	Grands Juges ayant rendu un avis divergent	Grands Juges ayant rendu A : avis conforme partiel ; B : avis divergent partiel ; C : avis partiellement conforme ou divergent	Remarques (nombre)
568 92.11.14 (2003)	Kuo Chiang X	Yih-nan Liaw Tzong-Li Hsu Hsu Yu-hsiu			3
569 92.12.12 (2003)	Lee X	Tzu-Yi Lin		Young-mou Lin(C)	2
571 93.01.02 (2004)	Chien X	Tzu-Yi Lin	Jen-shou Yang		2
572 93.02.06 (2004)	Tribunal de Keelung Juge Chen	Jen-shou Yang	Hsu Yu-hsiu Chung-mo Cheng		2
573 93.02.27 (2004)	Hsu, représentant d'une fondation	Hsu Yu-hsiu Ho-hsiung Wang		In-jau Lai(A)	3
574 93.03.12 (2004)	Chen X	Tzong-Li Hsu		Hsu Yu-hsiu(A)	2
576 93.04.23 (2004)	Lu X	Tzu-Yi Lin Tzong-Li Hsu Jen-shou Yang			1
577 93.05.07 (2004)	Lee, représentant d'une société	Hsu Yu-hsiu Syue-Ming Yu			2
578	Tsai, représentant	Syue-Ming Yu			3

720

Site

des

Grands

Juges :

[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/E100/92%E5%B9%B410%E6%9C%88%E8%B5%B7%E5%A4%A7%E6%B3%95%E5%AE%98%E6%89%80%E4%BD%9C%E5%90%84%E8%99%9F%E8%A7%A3%E9%87%8B%E6%89%80%E6%8F%90%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8%E4%B8%80%E8%A6%BD%E8%A1%A8\(1030627\).doc](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/E100/92%E5%B9%B410%E6%9C%88%E8%B5%B7%E5%A4%A7%E6%B3%95%E5%AE%98%E6%89%80%E4%BD%9C%E5%90%84%E8%99%9F%E8%A7%A3%E9%87%8B%E6%89%80%E6%8F%90%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8%E4%B8%80%E8%A6%BD%E8%A1%A8(1030627).doc)

93.05.21(2004)	d'une société	Tzong-Li Hsu Yih-nan Liaw			
579 93.06.25 (2004)	Lin X	Tsay-Chuan Hsieh	Yih-nan Liaw Tzong-Li Hsu		3
580 93.07.09 (2004)	Lin X et autres			Tzu-Yi Lin(C) Jen-shou Yang(C) Hsu Yu-hsiu(C)	3
582 93.07.23 (2004)	Hsu X	Hsu Yu-hsiu		Feng-chih Peng(B)	2
583 93.09.17 (2004)	Chen X		Yih-nan Liaw	Tzong-Li Hsu(B)	2
584 93.09.17 (2004)	Huang X	Tzong-Li Hsu	Tzu-Yi Lin Hsu Yu-hsiu		3
585 93.12.15 (2004)	Député Ker Chien-ming et autres			Tzong-Li Hsu(B) Hsu Yu-hsiu(C)	2
586 93.12.17 (2004)	Lin X et autres		Jen-shou Yang		1
588 94.01.28 (2005)	Tribunal de Shilin Juge Chang	Young-mou Lin		Tzong-Li Hsu, Ho-hsiung Wang, Yih-nan Liaw, Tzu-Yi Lin, Hsu Yu-hsiu(C) Feng-chih Peng(C)	3
590 94.02.25 (2005)	Tribunal de Miaoli Juge Tsai	Tsay-Chuan Hsieh	Young-mou Lin Hsu Yu-hsiu		3
592 94.03.30 (2005)	Cour suprême			Tsay-Chuan Hsieh(C) Tseng You-tien(B)	2
594 94.04.15 (2005)	Chen X	Peggy Pi-hu Hsu		Hsu Yu-hsiu(A)	2
595 94.05.06 (2005)	Tribunal de Changhua Juge Chen	Tzong-Li Hsu In-jau Lai Tzu-Yi Lin Hsu Yu-hsiu		Peng Feng-chih Tzu-Yi Lin(C)	2
596 94.05.13 (2005)	Wang X	Syue-Ming Yu	Yih-nan Liaw Tzong-Li Hsu Hsu Yu-hsiu		3

600 94.07.22 (2005)	Huang X		Yih-nan Liaw		1
601 94.07.22 (2005)	Député Ker Chien-ming et autres	Jen-shou Yang			4
		Ho-hsiung Wang			
		Hsu Yu-hsiu			
		Tzu-Yi Lin			
603 94.09.28 (2005)	Député William Lai et autres	Peng Feng-chih	Jen-shou Yang	Syue-Ming Yu(C)	8
		Tzong-Li Hsu			
		Tseng You-tien			
		Chung-mo Cheng			
		Yih-nan Liaw			
604 94.10.21 (2005)	Chong X	Hsu Yu-hsiu	Tsay-Chuan Hsieh	Yih-nan Liaw(C)	7
		Tzu-Yi Lin			
		Tseng You-tien			
		Tzong-Li Hsu			
		Peng Feng-chih			
605 94.11.09 (2005)	Gao X Yan X	Chung-mo Cheng		Jen-shou Yang	3
		Tseng You-tien			
606 94.12.02 (2005)	Société Heng X	Hsu Yu-hsiu	Hsu Yu-hsiu	Jen-shou Yang	3
		Tzong-Li Hsu			
		Syue-Ming Yu			
		Tseng You-tien			
607 94.12.30 (2005)	Société Hsin X	Tzu-Yi Lin		Hsu Yu-hsiu(A)	1
		Peng Feng-chih			
608 95.01.13 (2006)	Song X	Peggy Pi-hu Hsu	Yih-nan Liaw	Hsu Yu-hsiu(A)	2
		Tzong-Li Hsu			
610 95.03.03 (2006)	Gao X et autres	Tseng You-tien	Peng Feng-chih	Hsu Yu-hsiu	3
		Peggy Pi-hu Hsu			
612 95.06.16 (2006)	Hong X	Tzong-Li Hsu	Yih-nan Liaw	Hsu Yu-hsiu	3
		Peng Feng-chih			
613 95.07.21 (2006)	Yuan exécutif	Peggy Pi-hu Hsu	Hsu Yu-hsiu	Hsu Yu-hsiu(A)	5
		Tzong-Li Hsu			
		Syue-Ming Yu			

615 95.07.28 (2006)	Chen X			Hsu Yu-hsiu(A)	1
617 95.10.26 (2006)	Hsieh X et autres		Hsu Yu-hsiu	Tzu-Yi Lin(B)	2
620 95.12.06 (2006)	Lo X	Yih-nan Liaw		Hsu Yu-hsiu(A)	2
621 95.12.22 (2006)	Yuan de contrôle	Peng Feng-chih Peggy Pi-hu Hsu Tzong-Li Hsu Tzu-Yi Lin	Yih-nan Liaw		2
623 96.01.26 (2007)	Hsiao X et autres		Tzu-Yi Lin	Hsu Yu-hsiu(B) Tzong-Li Hsu(C)	3
624 96.04.27 (2007)	Lee X et autres			Hsu Yu-hsiu(C)	1
629 96.07.06 (2007)	Lee X		Hsu Yu-hsiu		1
630 96.07.13 (2007)	Tribunal de Pingtung Juge Chen	Hsu Yu-hsiu			1
632 96.08.15 (2007)	Député William Lai et autres	Yih-nan Liaw Tzong-Li Hsu Yih-nan Liaw Hsu Yu-hsiu	Peng Feng-chih Syue-Ming Yu	Syue-Ming Yu(B)	5
633 96.09.28 (2007)	Député Ker Chien- ming et autres			Hsu Yu-hsiu(A)	1
636 97.02.01 (2008)	Tribunal de Taoyuan Juge Chien et autres			Tzu-Yi Lin Tzong-Li Hsu(A) Tzong-Li Hsu, Tzu-Yi Lin, Hsu Yu-hsiu(A)	2
637 97.02.22 (2008)	Tribunal de Taichung Juge Chian			Chen-shan Li(A) Hsu Yu-hsiu(A)	2
638 97.03.07 (2008)	Gao X	Peng Feng-chih Sea-yau Lin Peng Feng-chih		Hsu Yu-hsiu(B)	3
639 97.03.21 (2008)	Lu X	Chen-shan Li		Tzu-Yi Lin(C)	2
641 97.04.18 (2008)	Troisième chambre du Tribunal administratif de Taipei	Chen-shan Li Hsu Yu-hsiu			1

642 97.05.09 (2008)	Société Kang X		Hsu Yu-hsiu		1
643 97.05.30 (2008)	Union des banques et du commerce de Taïwan	Tzu-Yi Lin Peng Feng-chih			1
644 97.06.20 (2008)	Chen X	Tzu-Yi Lin		Hsu Yu-hsiu(C)	3
		Tzong-Li Hsu			
645 97.07.11 (2008)	Député Chen Jin-de et 85 autres			Hsu Yu-hsiu(C)	2
				Peng Feng- chih(B)	
646 97.09.05 (2008)	Tribunal de Kaohsiung Juge Yeh		Hsu Yu-hsiu		2
			Tzu-Yi Lin Chen-shan Li		
648 97.10.24 (2008)	Kuo, représentant d'une société		Chen-shan Li		1
652 97.12.5 (2008)	Lin X et 30 autres			Ching-you Tsai(A)	2
				Pai-hsiu Yeh(A)	
653 97.12.26 (2008)	Wang X	Tzong-Li Hsu		Chen-shan Li(A)	5
		Hsu Yu-hsiu		Sea-yau Lin Chun-sheng Chen(B)	
				Chun-sheng Chen(B)	
654 98.1.23 (2009)	Mai X	Pai-hsiu Yeh			5
		Chen-shan Li			
		Hsu Yu-hsiu			
		Tzong-Li Hsu			
		Shin-min Chen			
655 98.2.20 (2009)	Yuan de contrôle	Chen-shan Li	Hsu Yu-hsiu	Tzu-Yi Lin(A)	5
		Pai-hsiu Yeh	Shin-min Chen		
656 98.4.3 (2009)	Wang X, représentant d'une société et 6 autres	Chen-shan Li		Tzong-Li Hsu(A)	7
				Shin-min Chen(C)	
				Tzu-Yi Lin(B)	
		Chun-sheng Chen		Peggy Pi-hu Hsu Chi-ming chih(B)	
				Hsu Yu-hsiu(B)	
658 98.4.10 (2009)	Huang X		Pai-hsiu Yeh Peggy Pi-hu Hsu		1
659 98.5.1	Lin X	Ching-you Tsai			4
		Shin-min Chen			

(2009)		Pai-hsiu Yeh Chun-sheng Chen			
660 98.5.22 (2009)	Chen, représentant d'une société	Sea-yau Lin	Hsu Yu-hsiu Mao-zong Huang		3
661 98.6.12 (2009)	Fu, représentant d'une société		Pai-hsiu Yeh	Shin-min Chen(C)	2
662 98.6.19 (2009)	Dix-huitième chambre du Tribunal correctionnel Wu, Yeh et Chen	Tzu-Yi Lin Tzong-Li Hsu Chi-ming chih Hsu Yu-hsiu Mao-zong Huang	Shin-min Chen		5
663 98.7.10 (2009)	Hong X	Mao-zong Huang			1
664 98.7.31 (2009)	Tribunal pour enfants de Kaohsiung Juge He	Mao-zong Huang		Shin-min Chen(C) Hsu Yu-hsiu(B)	3
665 98.10.16 (2009)	Chen X	Mao-zong Huang		Chun-sheng Chen(A) Tzong-Li Hsu(C) Tzu-Yi Lin(C) Hsu Yu-hsiu(B) Chen-shan Li(B)	6
666 98.11.6 (2009)	Tribunal de Yilan Juges Lin et Yang	Shin-min Chen Tzong-Li Hsu Pai-hsiu Yeh Mao-zong Huang Sea-yau Lin Ming Chen Chun-sheng Chen		Hsu Yu-hsiu(A)	6
667 98.11.20 (2009)	Lin X	Ming Chen, Sea-yau Lin	Pai-hsiu Yeh Hsu Yu-hsiu Mao-zong Huang		4
668 98.12.11 (2009)	Cheng X	Hsu Yu-hsiu Mao-zong Huang	Peggy Pi-hu Hsu Chi-ming chih Shin-min Chen Chun-sheng Chen		5
669 98.12.25 (2009)	Tribunal de Kinmen Juge Kang et trois autres	Tzong-Li Hsu Mao-zong Huang Shin-min Chen			4

		Hsu Yu-hsiu Tzu-Yi Lin			
670 99.1.29 (2010)	Chang X	Ming Chen, Sea-yau Lin	Ching-you Tsai	Shin-min Chen(C)	9
		Tzong-Li Hsu			
		Pai-hsiu Yeh			
		Chen-shan Li	Chi-ming chih		
		Mao-zong Huang			
		Chun-sheng Chen			
671 99.1.29 (2010)	Liao Lin X	Tsay-Chuan Hsieh Peggy Pi- hu Hsu Chi- ming chih Ching-you Tsai			2
		Mao-zong Huang			
672 99.2.12 (2010)	Chang X et autres	Mao-zong Huang Pai-hsiu Yeh	Shin-min Chen		3
			Chun-sheng Chen		
673 99.3.26 (2010)	Lin X et autres	Pai-hsiu Yeh	Hsu Yu-hsiu		3
			Mao-zong Huang		
675 99.4.9 (2010)	Chang, représentant d'une fondation	Pai-hsiu Yeh	Chi-ming chih Peggy Pi-hu Hsu		3
		Mao-zong Huang			
676 99.4.30 (2010)	Chang X et 1502 autres			Shin-min Chen(B)	1
677 99.5.14 (2010)	Pan X	Pai-hsiu Yeh, Hsu Yu-hsiu		Shin-min Chen(B)	3
		Mao-zong Huang			
678 99.7.2 (2010)	Lin X	Tzong-Li Hsu		Tzu-Yi Lin, Chen-shan Li(C)	7
		Pai-hsiu Yeh			
		Shin-min Chen			
		Mao-zong Huang		Hsu Yu-hsiu(C)	
		Chun-sheng Chen			
679 99.7.16 (2010)	Dix-septième chambre du Tribunal correctionnel	Ching-you Tsai	Chi-ming chih		6
		Mao-zong Huang			
		Shin-min Chen	Tzong-Li Hsu, Tzu-Yi Lin, Chen-shan Li		
		Hsu Yu-hsiu			
680 99.7.30 (2010)	Tsai X et 3 autres	In-jau Lai, Tzu- Yi Lin	Sea-yau Lin		5
		Tzu-Yi Lin, In- jau Lai			

		Mao-zong Huang, Pai-hsiu Yeh			
		Tzong-Li Hsu, Tsay-Chuan Hsieh			
681 99.9.10 (2010)	Chien X et autres	Tzu-Yi Lin, Hsu Yu-hsiu	Shin-min Chen		4
		Pai-hsiu Yeh			
		Mao-zong Huang			
682 99.11.19 (2010)	Luo X	Tzu-Yi Lin	Shin-min Chen	Chen-shan Li, Hsu Yu-hsiu, Chun-sheng Chen(B)	6
		Yeong-chin Su	Mao-zong Huang		
		Sea-yau Lin			
683 99.12.24 (2010)	Kuo Jiang X	Sea-yau Lin		Shin-min Chen(B)	5
		Tzong-Li Hsu			
		Pai-hsiu Yeh			
		Mao-zong Huang			
684 100.1.17 (2011)	Chen, Long et Tsai	Chen-shan Li		Shin-min Chen(B)	8
		Yeong-chin Su			
		Tzong-Li Hsu			
		Ching-you Tsai			
		Hsu Yu-hsiu			
		Mao-zong Huang			
		Chun-sheng Chen			
第 685 號 100.3.4 (2011)	1.Hsu, représentant d'une société ; 2.Feng, représentant d'une société ; 3.Kong, représentant d'une société et Tu, représentant d'une société	Présenté par Sea-yau Lin avec Tzong-Li Hsu		Présenté par Hsu Yu-hsiu avec Tzu-Yi Lin et Tzong-Li Hsu(B)	5
		Shin-min Chen		Mao-zong Huang(B)	
				Pai-hsiu Yeh(B)	
686 100.3.25 (2011)	Huang et Huang Yeh		Shin-min Chen	Mao-zong Huang(C)	3
			Peggy Pi-hu Hsu		
687 100.5.27 (2011)	Tribunal de Taoyuan Juge Chien	Sea-yau Lin	Shin-min Chen	Hsu Yu-hsiu(A)	9
				Tzong-Li Hsu, Tzu-Yi Lin(B)	

		Ching-you Tsai		Yeong-chin Su, Peggy Pi-hu Hsu(C)	
		Mao-zong Huang		Chen-shan Li(B)	
				Chi-ming chih(B)	
688 100.6.10 (2011)	Tsai, représentant d'une société	Yeong-chin Su		Shin-min Chen(B)	3
		Mao-zong Huang			
689 100.7.29 (2011)	Wang	Yeong-chin Su		Tzu-Yi Lin; Peggy Pi-hu Hsu(C)	10
		Sea-yau Lin		Tzong-Li Hsu(C)	
		Mao-zong Huang			
		Pai-hsiu Yeh		Hsu Yu-hsiu(C)	
		Chun-sheng Chen			
		Shin-min Chen		Chen-shan Li(B)	
690 100.9.30 (2011)	Chou	Yeong-chin Su	Hsu Yu-hsiu	Chen-shan Li, Tzu-Yi Lin(B)	7
		Mao-zong Huang		Tzong-Li Hsu(B)	
		Chun-sheng Chen			
		Shin-min Chen			
691 100.10.21 (2011)	Ke	Sea-yau Lin	Hsi-chun Huang	Pai-hsiu Yeh(A)	9
		Ching-you Tsai, Chi-ming chih			
		Mao-zong Huang			
		Shin-min Chen		Chen-shan Li(C)	
		Chang-fa Lo			
		Dennis Te- chung Tang, Chen-shan Li			
692 100.11.4 (2011)	Chien	Mao-zong Huang	Dennis Te-chung Tang		4
		Shin-min Chen			
		Chang-fa Lo			

693 100.12.9 (2011)	1.Chien 2. Shen 3. Hsu 4. Liu 5. Teng 6. Lin 7. Huang 8. Wei 9. Liu 10. Teng 11. Chen 12. Chang, représentants différentes sociétés	Yeong-chin Su	Mao-zong Huang Pai-hsiu Yeh Su Beyue Chen	Chang-fa Lo(B)	4
		Ching-you Tsai			
694 100.12.30 (2011)	Kuo	Yeong-chin Su	Chun-sheng Chen Chi-ming chih Hsi-chun Huang	Chang-fa Lo(B)	8
		Sea-yau Lin		Dennis Te-chung Tang(B)	
		Mao-zong Huang			
		Pai-hsiu Yeh			
		Shin-min Chen			
695 100.12.30 (2011)	Tribunal de Yilan Juges Yang, Lin et Chang	Chang-fa Lo	Sea-yau Lin		5
			Mao-zong Huang, Pai-hsiu Yeh		
			Shin-min Chen		
			Hsi-chun Huang		
696 101.1.20 (2012)	Tsai	Mao-zong Huang	Shin-min Chen	Pai-hsiu Yeh(A)	8
		Su Beyue Chen		Yeong-chin Su(B)	
		Chang-fa Lo			

		Dennis Te-chung Tang		Ching-you Tsai(B)	
697 101.3.2 (2012)	Chang, représentant d'une société	Présenté par Yeong-chin Su avec Chun-sheng Chen	Mao-zong Huang	Su Beyue Chen(A)	6
			Chang-fa Lo	Pai-hsiu Yeh(C) Dennis Te-chung Tang(B)	
698 101.3.23 (2012)	Lin, représentant d'une société	Sea-yau Lin		Chi-ming chih(B)	6
		Ching-you Tsai			
		Mao-zong Huang			
		Pai-hsiu Yeh			
		Chun-sheng Chen			
699 101.5.18 (2012)	1. Tribunal de Changhua Juge Chen 2. Seizième chambre du Tribunal correctionnel de Tainan	Sea-yau Lin	Présenté par Chen-shan Li avec Dennis Te-chung Tang	Dennis Te-chung Tang(C)	6
		Présenté par Chun-sheng Chen avec Su Beyue Chen	Coprésentés par Mao-zong Huang et Pai-hsiu Yeh		
		Chang-fa Lo			
700 101.6.29 (2012)	1. Wang 2. Chang	Yeong-chin Su	Présenté par Mao-zong Huang avec Chen-shan Li		7
			Shin-min Chen		
		Ming Chen	Présenté par Su Beyue Chen avec Dennis Te-chung Tang		
			Chang-fa Lo		
			Dennis Te-chung Tang		
701 101.7.6 (2012)	Tsao	Mao-zong Huang	Présenté par Hsi-chun Huang avec Chi-ming chih	Dennis Te-chung Tang(C)	5
		Shin-min Chen			
		Chang-fa Lo			
702 101.7.27 (2012)	Wu	Chang-fa Lo		Yeong-chin Su(C)	6
				Chen-shan Li(B)	
				Mao-zong Huang(B)	
				Pai-hsiu Yeh(B)	
				Shin-min Chen(B)	

703 101.10.5 (2012)	Huang, représentant d'une fondation	Mao-zong Huang	Sea-yau Lin	Yeong-chin Su(B)	8
		Su Beyue Chen			
		Chang-fa Lo	Présenté par Hsi- chun Huang avec Ming Chen	Présenté par Chi- ming chih avec Hsi-chun Huang(B)	
		Dennis Te- chung Tang			
704 101.11.16 (2012)	Chen X	Chen-shan Li	Yeong-chin Su		7
		Ching-you Tsai			
		Mao-zong Huang	Shin-min Chen		
		Chang-fa Lo			
		Dennis Te- chung Tang			
705 101.11.21 (2012)	Wang X et 23 autres	Chen-shan Li	Yeong-chin Su Sea-yau Lin		7
		Mao-zong Huang	Présenté par Ming Chen avec Hsi-chun Huang		
		Chang-fa Lo	Shin-min Chen		
706 101.12.21 (2012)	3 sociétés	Yeong-chin Su		Sea-yau Lin(B)	6
		Mao-zong Huang			
		Pai-hsiu Yeh			
		Chang-fa Lo			
		Dennis Te- chung Tang			
707 101.12.28 (2012)	Lin X	Yeong-chin Su		Dennis Te-chung Tang(B)	6
		Mao-zong Huang			
		Pai-hsiu Yeh			
		Shin-min Chen			
		Chang-fa Lo			
708 102.2.6 (2013)	Su X Pur X	Yeong-chin Su		Chen-shan Li(C)	9
		Ching-you Tsai		Chun-sheng Chen(C)	
		Mao-zong Huang		Chang-fa Lo(C)	
		Pai-hsiu Yeh			
		Dennis Te- chung Tang		Shin-min Chen(B)	
709 102.4.26 (2013)	1.Chen X et 52 autres 2.Wang X et 5 autres	Sea-yau Lin		Yeong-chin Su(B)	10
		Chen-shan Li		Shin-min Chen(B)	
		Mao-zong Huang			

		Pai-hsiu Yeh		Chang-fa Lo(C)	
		Chun-sheng Chen			
		Su Beyue Chen		Dennis Te-chung Tang(C)	
710 102.7.5 (2013)	Liang X	Dennis Te-chung Tang		Ching-you Tsai(A)	9
				Mao-zong Huang(C)	
				Pai-hsiu Yeh(C)	
				Chun-sheng Chen(C)	
				Su Beyue Chen(C)	
				Chang-fa Lo(C)	
				Chen-shan Li(B)	
711 102.7.31 (2013)	1. Yang, Tsai, Chen, Lin et Liu 2. Tribunal de Taoyuan Juge Chien	Mao-zong Huang		Présenté par Ming Chen avec Sea-yau Lin, Chi-ming chih, Ching-you Tsai et Hsi-chun Huang(B)	7
		Pai-hsiu Yeh			
		Shin-min Chen			
		Chang-fa Lo			
712 102.10.4 (2013)	1.Wang 2.Lee	Dennis Te-chung Tang		Yeong-chin Su(C)	6
		Yeong-chin Su		Pai-hsiu Yeh(C)	
		Mao-zong Huang, Su Beyue Chen		Chang-fa Lo(C)	
		Chun-sheng Chen		Shin-min Chen(B)	
713 102.10.18 (2013)	Chiu	Mao-zong Huang	Présenté par Sea-yau Lin avec Ming Chen et Hsi-chun Huang	Chang-fa Lo(C)	5
		Shin-min Chen		Dennis Te-chung Tang(B)	
714 102.11.15 (2013)	Shen, représentant d'une société	Yeong-chin Su	Shin-min Chen	Su Beyue Chen(C)	7
		Sea-yau Lin			
		Mao-zong Huang			
		Chun-sheng Chen			
715 102.12.20 (2013)	Chiu	Chang-fa Lo		Yeong-chin Su(C)	7
		Shin-min Chen		Dennis Te-chung Tang(C)	
				Chen-shan Li(B)	

				Mao-zong Huang(B)	
				Pai-hsiu Yeh(B)	
716 102.12.27 (2013)	1. Différentes sociétés 2.Troisième chambre du Tribunal administratif suprême	Mao-zong Huang		Yeong-chin Su(B)	5
		Pai-hsiu Yeh			
		Chang-fa Lo		Dennis Te-chung Tang(B)	
Total		Conforme 243	Divergent 89	(A)27	473
				(B)66	
				(C)48	

Mise à jour le 27 décembre 2013 (102)

Traduction de l'auteur

Remarques : 1. 150 décisions rendues par les Grands Juges à partir d'octobre 2003 (92) (n°567 à 716) 2. A : avis conforme partiel ; B : avis divergent partiel ; C : avis partiellement conforme ou divergent 3. Les listes de l'ensemble des Grands Juges, anciens membres ou en fonction, sont disponibles sur le site des Grands Juges, aux adresses suivantes. Juges en fonction : http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p01_03.asp (chinois) et http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p01_03.asp (anglais). Anciens membres : http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p01_04.asp (chinois) et http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p01_04.asp (anglais).

5. Données concernant le fonctionnement des Grands Juges, 2000-2008, compilées par l'auteur à partir d'un examen de l'ensemble des interprétations rendues durant la période (sous réserve de disponibilité), et des statistiques de l'annexe 2

Statistiques relatives au fonctionnement du Yuan judiciaire, 2000-2008

Origine des requêtes

	2000 (89)	2001 (90)	2002 (91)	2003 (92)	2004 (93)	2005 (94)	2006 (95)	2007 (96)	2008 (97)	Total
administrative				42	52	69	46	36		245
personne privée				417	413	455	454	513		2252
Total				459	465	524	500	549		2497
administrative				9,2%	11,2%	13,2%	9,2%	6,6%		9,8%
personne privée				90,8%	88,8%	86,8%	90,8%	93,4%		90,2%

Acceptation des requêtes (en cours d'examen)

	2000 (89)	2001 (90)	2002 (91)	2003 (92)	2004 (93)	2005 (94)	2006 (95)	2007 (96)	2008 (97)	Total
acceptées				16	17	20	15	13		81
rejetées				286	242	311	334	348		1521
autre				4	6	29	2	12		53
Total				306	265	360	351	373		1655
acceptées (%)				5,2%	6,4%	5,6%	4,3%	3,5%		4,9%
rejetées (%)				93,5%	91,3%	86,4%	95,2%	93,3%		91,9%
autre (%)				1,3%	2,3%	8,1%	0,6%	3,2%		3,2%

Acceptation des requêtes administratives (en cours d'examen)

	2000 (89)	2001 (90)	2002 (91)	2003 (92)	2004 (93)	2005 (94)	2006 (95)	2007 (96)	2008 (97)	Total
acceptées				3	2	8	3	4		20
rejetées				6	6	9	21	12		54
autre				1	0	24	0	1		26
Total				10	8	41	24	17		100
acceptées (%)				30,0%	25,0%	19,5%	12,5%	23,5%		20,0%
rejetées (%)				60,0%	75,0%	22,0%	87,5%	70,6%		54,0%
autre (%)				10,0%	0,0%	58,5%	0,0%	5,9%		26,0%

Acceptation des requêtes privées (en cours d'examen)

	2000 (89)	2001 (90)	2002 (91)	2003 (92)	2004 (93)	2005 (94)	2006 (95)	2007 (96)	2008 (97)	Total
acceptées				13	15	12	12	9		61
rejetées				280	236	302	313	336		1467
autre				3	6	5	2	11		27
Total				296	257	319	327	356		1555
acceptées (%)				4,4%	5,8%	3,8%	3,7%	2,5%		3,9%
rejetées (%)				94,6%	91,8%	94,7%	95,7%	94,4%		94,3%
autre (%)				1,0%	2,3%	1,6%	0,6%	3,1%		1,7%

Décision

	2000 (89)	2001 (90)	2002 (91)	2003 (92)	2004 (93)	2005 (94)	2006 (95)	2007 (96)	2008 (97)	Total
conforme	14	7	10	8	7	10	7	6	7	76
non-conforme	6	8	2	7	9	6	7	6	10	61
autre	1	2	6	1	1	4	1	1	1	18
Total	21	17	18	16	17	20	15	13	18	155

Nature des requêtes ayant conduit à une interprétation

	2000 (89)	2001 (90)	2002 (91)	2003 (92)	2004 (93)	2005 (94)	2006 (95)	2007 (96)	2008 (97)	Total
loi	20	14	13	16	16	19	13	11	17	139
fonctionnement	1	3	5	0	1	1	2	2	1	16

Nombre d'interprétations relativement au nombre de requêtes totales

	2000 (89)	2001 (90)	2002 (91)	2003 (92)	2004 (93)	2005 (94)	2006 (95)	2007 (96)	2008 (97)	Total
interprétations	21	17	18	16	17	20	15	13	18	155
requêtes total	328	327	340	459	465	524	500	549	624	4116

Calculs de l'auteur

Bibliographie

1. Sources

Périodiques

“Analysis: Legislative Session a String of Broken Promises.” *Taipei Times*. January 24, 2007.

“*Ba Bian an Ru Chuang Shibai Shi: Bamian Hu Bian Li Wei* 罷扁案如闖失敗 施：罷免護扁立委 (Echec de la destitution de Chen Shui-Bian Shih: Destitution des parlementaires pro-Chen).” *United Daily News* 聯合報. October 2, 2006.

“*Bao Bian Lü Ni Kuoda Dang Zhenghe Yi* 保扁 綠擬擴大黨整合議 (Protéger Chen Shui-bian Large approbation au sein du camp vert).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 2006.

“Budget Dispute Comes to an End.” *Taipei Times*. March 28, 2002.

“Cabinet Considering Whether to Try to Veto New Referendum Law.” *Taipei Times*. November 28, 2003.

“Cabinet OKs Referendum Law Changes.” *Taipei Times*. January 6, 2005.

“Cabinet Says Referendum Is Legitimate.” *Taipei Times*. Décembre 2003.

“Cabinet-Legislature Rift Grows.” *Taipei Times*. Mai 2002.

“Cabinet’s Reform Bill Causes a Rift.” *Taipei Times*. October 25, 2002.

“Caucuses Agree to Seat Réduction.” *Taipei Times*. Mai 2004.

“CEC Bill Prolongs Legislative Deadlock.” *Taipei Times*. March 16, 2007.

“*Chen Lü Kending Gongtou Guoguan* 陳呂肯定公投法過關 (Chen Shui-bian et Lu Hsiu-lien certains de l’adoption du référendum).” *China Times* 中國時報. November 29, 2003.

“Chen Says He Won’t Respond to Opposition Recall.” *Taipei Times*. Juin 2006.

“Chen to Detail Plans for ‘Preventive’ Referendum.” *Taipei Times*. Décembre 2003.

“*Chen Zongtong: Mingnian Daxuan Ban Hanwei Zhuquan Gongtou* 陳總統：明年大選 辦捍衛主權公投 (Président Chen: Organisation lors des élections l’année prochaine d’un référendum sur la souveraineté).” *Liberty Times* 自由時報. November 30, 2003.

“Constitutional Amendment Bill Passes.” *Taipei Times*. Août 2004.

“Critics Assail Cabinet Reforms.” *Taipei Times*. Avril 2002.

“DPP Poll Shows Narrow Majority Oppose Recall Bid.” *Taipei Times*. Juin 2006.

“*Gongmintoupiao Zongtong Xuanzhi Minjindang Yaoqiu Ben Jie Zongtong Ren Nei Ruxian* 公民投票 總統選制 民進黨要求本屆總統任內入憲 (Référendum et mode de scrutin présidentiel Le PDP veut que ces dispositions soient introduites lors de ce mandat).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 1997.

“*Gongtou Ruxian Guomindang Shenshen Kaoliang* 公投入憲 國民黨審慎考量 (Introduction du référendum Le KMT examine attentivement).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 1997.

“*Gongtou Ruxian Qianyuren Shangjie Shenghan* 公投入憲 千餘人上街大聲喊 (Introduction du référendum Plus d’un millier de personnes manifestent).” *Liberty Times* 自由時報. Juillet 1997.

“*Gongtoufa Lanlu Aozhan Zhi Shi Yi Tchang Zhan* 公投法藍綠激戰 只是一場戲 (Bataille bleue-verte sur la loi référendaire Seulement un spectacle).” *Liberty Times* 自由時報. Juillet 2003.

“*Gongtoufa Tongguo Daxuan Ke Ban Gongtou* 公投法通過 大選可辦公投 (Adoption de la loi référendaire Un référendum serait organisé lors des élections).” *Liberty Times* 自由時報. November 28, 2003.

“*Guoda Jin Zhonghui Shencha Hui* 國大今重回審查會 (L’examen des amendements reprend aujourd’hui à l’Assemblée nationale).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 1997.

“*Guodai Daqunjia Xindang Liangren Bei Oushang* 國代打群架 新黨 兩人被毆傷 (Bagarre entre partis à l’Assemblée nationale Nouveau Parti deux hommes blessés).” *China Times* 中國時報. Juillet 1997.

“*Guodai Zhuanshu: Li Zongtong You Tiaojian Zhichi Gongtou* 國代轉述：李總統有條件支持公投 (Assemblée nationale: Lee Teng-hui pose ses conditions à l’introduction du référendum).” *China Times* 中國時報. Juillet 1997.

“*GuoQin Ban Gongtoufa Sandu Zhengyuan Jiang Fuyi* 國親版 公投法三讀 政院將覆議 (Version KMT-PFP de la loi référendaire en troisième lecture Le Yuan exécutif veut représenter la loi).” *United Daily News* 聯合報. November 28, 2003.

“*Huang Xinjie Qiu Jian Zongtong Pan Huajie Xiuxian Jiangju* 黃信介求見總統 盼化解修憲僵局 (Huang Hsin-chieh souhaite voir le président Il espère sortir de l’impasse autour des réformes constitutionnelles).” *Liberty Times* 自由時報. Juillet 1997.

“Hsieh and Cabinet Tender Resignations.” *Taipei Times*, January 20, 2006.

“*Jiejian Guodai Li Denghui Shoudu Gongkai Pi Song* 接見國代 李登輝首都公開批宋 (Rencontre à l’Assemblée nationale Lee Teng-hui critique ouvertement Soong Chu-yu).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 1997.

“KMT Gives Support to Extra Session, but Not to Budget.” *Taipei Times*. January 22, 2007.

“*Koushu: Chen Wenqian Zhengli: Wu Yanglin Dujia Shouquan Lian Zhan: Chen Wenqian Zishu Liangdang Xieshang Mixin Qiu Yiren Caoni Gongtou Ruxian Tiaowen Chen Wenqian Jinji Lianxi Zhongxuanhui* 口述：陳文茜 整理：吳燕玲 獨家授權連戰：陳文茜自述兩黨協商秘辛 邱義仁 草擬公投入憲條文 陳文茜緊急連繫中選會.” *The Journalist* 新新聞. July 27, 1997, 542 edition.

“Law Change Sees Human-Rights Boost.” *Taipei Times*. January 16, 2003.

“Lawmakers Differ over Usefulness of Passed Reform Bills.” *Taipei Times*. Juillet 2003.

“Lawmakers to Meet for Extra Session.” *Taipei Times*. Juillet 2003.

“Legislative Elections and Referendums: Smaller Parties Suffer a Setback.” *Taipei Times*. January 13, 2008.

“Legislative Session Opens with Mayhem.” *Taipei Times*. September 14, 2005.

“Legislators Decide against Extra Session.” *Taipei Times*. January 30, 2007.

“Legislators Pass Media Reform Bill.” *Taipei Times*. January 4, 2006.

“Legislature Enacts Social Security Bill.” *Taipei Times*. Juillet 2007.

“Legislature Fails to Pass Recall Motion.” *Taipei Times*. Juin 2006.

“Legislature Finally Passes US Arms Budget.” *Taipei Times*. Juin 2007.

“Legislature Passes Pension Measure.” *Taipei Times*. Juillet 2004.

“Legislature Passes Referendum Law.” *Taipei Times*. November 28, 2003.

“Legislature Passes Slew of Amendments.” *Taipei Times*. January 14, 2006.

“*Li Zongtong Toulou:Xiuxian Hou You Xiao Wanzhang Wuge Jia Jeshi* 李總統透露：修憲後又蕭萬長組閣較合適 (Le président Lee a déclaré: ‘Il serait Approprié que Vincent Siew forme un gouvernement après les réformes’).” *China Times* 中國時報. Juillet 1997.

“*Lian Sanri Shikuai Gongji Dao Bian Si Che Kaihua* 連3日 石塊攻擊 倒扁4 徹開花 (Troisième jour Jets de pierres Quatrième nuit du mouvement anti-Chen).” *United Daily News* 聯合報. October 4, 2006.

“*Lifa Linhui Caijing Liu Fa Guo Si Fa* 立院臨會 財經六法過四法 (Session extraordinaire Quatre des six lois adoptées).” *Liberty Times* 自由時報. Juillet 2003.

“Links Bill Nixed amid Legislative Chaos.” *Taipei Times*. Mai 2006.

“*Liwei Renqi Bu Yanchang Xiuxian Jin Sandu* 立委任期不延長 修憲緊三讀 (Pas d’allongement du mandat parlementaire Adoption serrée en troisième lecture de la réforme constitutionnelle).” *China Times* 中國時報. Juillet 1997.

“Ma Meets with KMT Lawmakers about Wang’s Pledge.” *Taipei Times*. 8 avril 2014.

“Pan-Blue Camp Files Motion to Recall President.” *Taipei Times*. Mai 2006.

“Pan-Blues Accused of Politicking.” *Taipei Times*. Juin 2006.

“PFP Initiates ‘Impeachment’ Drive.” *Taipei Times*. Août 2006.

“PFP Launches New Bid to Recall Chen.” *Taipei Times*. September 26, 2006.

“*Piao Yue Tou Yue Nankan... Er Ba Zai Cuo Bi Shangci Shao San Piao* 票越投越難看... 二罷再挫比上次少3票 (Plus les votes progressent moins ils s'éclaircissent... La deuxième tentative de destitution échoue à trois voix près).” *Liberty Times* 自由時報. October 14, 2006.

“Premier Su Steps down Unexpectedly.” *Taipei Times*, Mai 2007.

“*Qin Lü Xuejie Yu Bian Xiatai Minzhu Yundong Ching Chufa* 親綠學界 籲扁下台 民主運動重出發 (Des universitaires proches des verts appellent à la démission de Chen Shui-bian Les mouvements démocratiques reprennent).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 2006.

“Referendum Fails.” *Taipei Times*. March 20, 2004.

“Referendum Law Not a Triumph for Pan-Blues: Ma.” *Taipei Times*. November 29, 2003.

“Referendum Law Request Turned down.” *Taipei Times*. Décembre 2003.

“Second Presidential Recall Motion Fails.” *Taipei Times*. October 14, 2006.

“*Shishe Yaodian Heding* 實施要點核定 (Approbation des lignes d'application).” *China Times* 中國時報. Juillet 2003.

“*Song Chuyu: Ba Bian Bu Cheng Erci Linhui Tuidong Daoge* 宋楚瑜：罷扁不成 二次臨會 推動倒閣 (Soong: Pas de destitution Motion de censure lors de la seconde session extraordinaire).” *Liberty Times* 自由時報. Juillet 1997.

“*Song Yingping 、 Cai Baihui Lan Jun Gongcheng Lüe Di Bosha Laying Xianluo Kong Beiqie* 宋英平、蔡百蕙 藍軍攻成掠地搏殺綠營陷落空悲切.” *The Journalist* 新新聞. April 12, 2003, 874 edition.

“Students to Exit Legislature on Thursday.” *Taipei Times*. 8 avril 2014.

“*Tianxia Weigong Guoqing Nankan Bian Qiang: Mingnian Qi Bu Ban* 天下圍攻 國慶難看 扁嗆：明年起不辦 (Siège à grande échelle Perturbations lors de la fête nationale Chen Shui-bian: Pas d'organisation l'année prochaine).” *United Daily News* 聯合報. October 11, 2006.

“TRADE PACT SIEGE: Legislative Yuan Occupation Timeline.” *Taipei Times*. 11 avril 2014.

“TRADE PACT SIEGE: Protesters Begin Clean-up ahead of Planned Exit.” *Taipei Times*. 9 avril

2014.

“*Wang Jinping: Gongtoufa Jin Sandu Jieguo Dajia Chengdan* 王金平：公投法今三讀 結果大家承擔 (Wang Jin-pyng: La loi référendaire en troisième lecture aujourd’hui Incertitude sur le résultat).” *Liberty Times* 自由時報. November 27, 2003.

“Wang Vows Monitoring Law before Pact.” *Taipei Times*. 7 avril 2014.

“*Wei Jun Shi Huo Qi Xiao Qiang* 韋君詩 禍起蕭牆.” *The Journalist* 新新聞. June 29, 2006, 1008 edition.

““*Weixian Weifa’ Lüying Tuixi Kangyi* 「違憲違法」綠營退席抗議 (‘Inconstitutionnelle’ Le camp pan-vert se retire en signe de protestation).” *United Daily News* 聯合報. November 28, 2003.

“*Xiuxian Duijue Jin Dengchang Sandang Quanmian Dongyuan* 修憲對決今登場 三黨全面動員 (Début des votes sur les réformes constitutionnelles Les trois partis se mobilisent).” *China Times* 中國時報. Juillet 1997.

“*Xiuxian Wancheng Sandu* 修憲完成三讀 (La réforme constitutionnelle est adoptée en troisième lecture).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 1997.

“*Xiuxian Yuqian Minzhong Ren Wei Zhongshi Minyi* 修憲 逾千民衆認未中視民意 (Réforme constitutionnelle Des milliers de Taïwanais considèrent qu’elle ne prend pas en compte la volonté populaire).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 1997.

“*Zongtong Xuanju Fangshi Gongmintoupiao Ruxian Minjindang Tongyi Lieer Jieduan Xiuxian* 總統選舉方式 公民投票入憲 民進黨同意列二階段修憲 (Mode de scrutin présidentiel et référendum Le PDP est d’accord pour la deuxième étape de la réforme constitutionnelle).” *United Daily News* 聯合報. Juillet 1997.

“*Zongtong Xuanzhi Guomindang Jianchi Juedui Duoshu* 總統選制 國民黨堅持絕對多數 (Scrutin présidentiel Le KMT en faveur de la majorité absolue).” *China Times* 中國時報. juillet 1997.

“*Zongtong Xuanzhi Zhi Zheng Chenshuibian Juanru Xiuxian Fengbao* 總統選制之爭 陳水扁 捲入修憲風暴 (Différends sur le mode de scrutin aux présidentielles Chen Shui-bian s’implique dans la polémique).” *Liberty Times* 自由時報. Juillet 1997.

“*Zongtong Xuanzhi:Minjindang Bu Jianchi Xiangdui Duoshu Jue* 總統選制：民進黨不堅持相對多數決 (Scrutin présidentiel: Le PDP ne soutient pas la majorité relative).” *Liberty Times* 自由時報. Juillet 1997.

Entretiens

Entretien avec le professeur Cheng-Wen Tsai (蔡政文) du 07/02/12, Taipei, en présence de Lee Suen-cheng, en français

Entretien avec le professeur et juge constitutionnel Shin-Min Chen (陳新民) du 08/02/12, Taipei, en présence de Lee Suen-cheng, en chinois

Entretien avec le professeur, juge constitutionnel et vice-président du Yuan judiciaire Yeong-Chin Su (蘇永欽) du 08/02/12, Taipei, en présence de Lee Suen-cheng, en chinois

Entretien avec le professeur Giin-Tarng Wang (黃錦堂) du 08/02/12, Taipei, en présence de Lee Suen-cheng, en chinois

Entretien avec le professeur Chwen-Wen Chen (陳淳文) du 10/02/12, Taipei, en français

Grands Juges du Yuan judiciaire, 司法院大法官 (Sifayuan Dafaguan), Liste des interprétations, consultée sur le site des Grands Juges du Yuan judiciaire en version électronique (voir les détails dans la partie webographie p. 342)

Interprétation n°261 21 juin 1990 (79)

Interprétation n°371 20 janvier 1995 (84)

Interprétation n°499 24 mars 2000 (89)

Interprétation n°520 15 janvier 2001 (90)

Interprétation n°541 4 avril 2002 (91)

Interprétation n°543 3 mai 2002 (91)

Interprétation n°549 2 août 2002 (91)

Interprétation n°578 21 mai 2004 (93)

Interprétation n°582 23 juillet 2004 (93)

Interprétation n°585 15 décembre 2004 (93)

Interprétation n°587 30 décembre 2004 (93)

Interprétation n°601 22 juillet 2005 (94)

Interprétation n°613 21 juillet 2006 (95)

Interprétation n°623 26 janvier 2007 (96)

Interprétation n°632 15 août 2007 (96)
Interprétation n°645 11 juillet 2008 (97)
Interprétation n°715 20 décembre 2013 (102)
Interprétation n°718 21 mars 2014 (103)
Interprétation n°721 6 juin 2014 (103)

2. Articles et ouvrages

Allio, Fiorella. “Démocratisation et processus électoral à Taïwan.” In *La Chine et la démocratie*, edited by Mireille Delmas-Marty and Pierre-Etienne Will, 735–802. Paris: Fayard, 2007.

Ash, Robert, and J. M. Greene, eds. *Taiwan in the Twenty-First Century*. New-York, London: Routledge, 2007.

Bergère, Marie-Claire. *Sun Yat-Sen*. Paris: Fayard, 1994.

Bergman, Torbjörn. “Formation Rules and Minority Governments.” *European Journal of Political Research* 23, no. 1 (1993): 55–66.

Blondel, Jean, and Maurizio Cotta. *Party and Government: An Inquiry into Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. London: MacMillan Press, 1996.

Bon, Pierre, and Didier Maus, eds. *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*. Paris: Dalloz, 2008.

Cabestan, Jean-Pierre. *Le système politique de Taïwan*. Paris: PUF, 1999.

———. “Spécificités et limites du nationalisme taiwanais.” *Perspectives chinoises*, no. 91 (October 2005). <http://perspectiveschinoises.revues.org/916>.

———. “Constitutional Developments in Taiwan and Democratization of the Republic of China.” In *Taiwan in the Twenty-First Century*, by Robert Ash and J. M. Greene, 213–31. New-York: Routledge, 2007.

Chang, Eric C. C., and Yun-han Chu. "Quality of Political Choice and Popular Orientation toward Democracy." In *Democratization in Taiwan : Challenges and Transformation*, edited by Philip Paolino and James Meernik, 105–120. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2008.

Chang, Wen-chen 張文貞. "An Isolated Nation with Global-Minded Citizens: Bottom-up Transnational Constitutionalism in Taiwan." *NTU Law Review* 4, no. 3 (décembre 2009): 203-235.

Chang, Yu-tzung 張佑宗. "Xuanju Shijian Yu Xuanmin de Toupiao Jueze : Yi Taiwan 2004nian Zongtong Xuanju Wei Fenxi duixiang 選舉事件與選民的投票抉擇：以台灣 2004 年總統選舉為分析對象 The Effect of Campaigning Events on Vote Choice: A Study of the 2004 Presidential Election in Taiwan." *Soochow Journal of Political Science* 東吳政治學報 22 (95 2006): 121–160.

Chen, Chwen-wen 陳淳文. "Shixian Jiguan de Sifa Quanwei - You Faguo Yu Woguo Weixian Shenchu Shiwu Laikan Sifa Quanwei de Jianli 釋憲機關的司法權威 — 由法國與我國違憲審查實務來看司法權威的建立 L'autorité judiciaire des cours constitutionnelles Etude basée sur les pratiques du contrôle de constitutionnalité à Taïwan et en France." In *Xianfa Jieshi Shi Lilun Yu Shiwu 憲法解釋之理論與實務 Théorie et pratique du contrôle de constitutionnalité*, edited by Fort Fu-te 廖福特 Liao, 8th ed., 379–443. Taipei: Institutum Jurisprudentiae Academia Sinica 中央研究院法律學研究所, 2014. <http://publication.ias.sinica.edu.tw/10504141.pdf>.

Chen, Hong-ming 陳宏銘. "Taiwan Banzongtongzhixia de Dangzheng Guanxi : Yi Minjindang Guizheng Shiqi Wei Jiaodian 台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點 A Study of Party-Government Relations under Taiwan's Semi-Presidential System: The Case of the DPP Government." *Taiwanese Journal of Political Science* 41 (September 2009): 1–56.

Chen, Lu-huei 陳陸輝. "Taiwan 1996nian Zongtong Xuanjuji Fenxi 台灣 1996 年總統選舉之分析 Presidential Voting of 1996 in Taiwan: An Analysis." *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 5, no. 2 (November 1998): 161–184.

Chen, Tsang-hai 陳滄海. *Xianfa Jieshi Yu Xianfa Fazhan 憲法解釋與憲政發展 (Interprétation constitutionnelle et développement du constitutionnalisme)*. Taipei: Xuefu wehua shiye 學富文化事業公司, 2006.

Chen, Wen-chun 陳文俊. "Lan Yu Lü-Taiwan Xuanmin de Zhengzhi Yishixingtai Chutan 藍與綠 —

台灣選民的政治意識型態初探 The Blue and the Green—Mass Political Ideologies in the 2000 Taiwan Presidential Election.” *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 10, no. 1 (mai (92 2003): 41–80.

Chou, Yu-jen 周育仁. “Xianzheng Tizhi Qu He Cong? Yijiangou Zongtong Yu Neige Huanguijizhi 憲政體制何去何從？——建構總統制與內閣換軌機制 (Où va le système constitutionnel? Construire un système présidentiel et une alternance gouvernementale.” In *Xianfa Tizhi Xin Zouxian* 憲政體制新走向 *Les nouvelles orientations du système constitutionnel*, edited by Chu-chen 明居正 Ming and Lang 高朗 Kao, 1–26. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation 新臺灣人文教基金會, 2001.

Chu, Yun-han. “Democratic Consolidation in the Post-KMT Era: The Challenge of Governance.” In *Taiwan’s Presidential Politics*, edited by Muthiah Alagappa, 88–114. Armonk (New-York): M. E. Sharpe, 2001.

Clark, Cal. “Taiwan Enter Troubles Waters : The Elective Presidencies of Lee Teng-hui and Chen Shui-Bian.” In *Taiwan: A New History*, edited by Murray A. Rubinstein. Armonk (New-York), London: M. E. Sharpe, 2007.

Copper, John Franklin. *Taiwan : Nation-State or Province*. London: Westview Pres, 1990.

———, ed. *Taiwan in Troubled Times : Essays on the Chen Shui-Bian Presidency*. River Edge: N. J. World Scientific, c2002.

Corcuff, Stéphane. “Taiwan existe-t-elle ? De la souveraineté du régime formosan.” *Monde chinois*, no. 5 hiver 2005 2004: 57–64.

———. “Taiwan existe-t-elle ? Du débat constitutionnel : Nom du régime et territoire national.” *Monde Chinois*, no. 5 été-automne 2005: 7–17.

Cox, Gary, and Samuel Kernell, eds. *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Pres, 1991.

Cox, Gary, and Emmerson Niou. “Seat Bonuses Under the SNTV : Evidence from Japan and Taiwan.” In *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote : The*

Comparative Study of an Embedded Institution, edited by Bernard Grofman, 352–374. Ann Arbor: University of Michigan Press, c1999.

Dalla Pellegrina, Lucia, Nuno Garoupa, and Shirley Ching-ping Lin. “Judicial Ideal Points in New Democracies.” *NTU Law Review* 7, no. 1 (March 2012): 123–165.

Elgie, Robert. *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

———. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Fell, Dafydd. *The Politics of Modern Taiwan*. New-York, London: Routledge, 2001.

———. “Le débat politique entre partis à Taïwan depuis les années 1990.” *Perspectives chinoises*, no. 85 (2004). <http://perspectiveschinoises.revues.org/document720.html>.

———. *Party Polics in Taiwan*. London: Routledge, 2005.

———. “Change and Continuity in Taiwanese Party Politics since 2000.” In *What Has Changed? Taiwan Before and After the Change in Ruling Parties*, edited by Dafydd Fell, Henning Klöter, and Bi-yu Chang, 21–40. Wiesbaden: Harrassowitz, 2006.

———. “Democratization of Candidate Selection in Taiwanese Political Parties.” *Journal of Electoral Studies* 3, no. 2 (2006): 167–198.

———. , ed. *The Politics Of Modern Taiwan (Critical Concepts in the Modern Politics of Asia)*, Volume 1: Nationalism and National Identity. Volume 2: Democratization and Consolidation. Volume 3: Consequences of Democratization. Volume 4: Party and Local Politics. New-York, London: Routledge, 2008.

———. *Government and Politics in Taiwan*. New-York, Abingdon: Routledge, 2012.

Ferhat-Dana, Samia. *Le dangwai et la démocratie à Taïwan : Une lutte pour la reconnaissance de l’entité politique taïwanaise (1949-1986)*. Paris: L’Harmattan, 1998.

Fromont, Michel. *Justice constitutionnelle comparée*. Paris: Dalloz, 2013.

Garoupa, Nuno, Veronica Grembi, and Shirley Ching-ping Lin. “Explaining Constitutional Review in New Democracies: The Case of Taiwan.” *Pacific Rim Law&Policy Journal* 20, no. 1 (2011): 1–40.

Gicquel, Jean, and Jean-Eric Gicquel. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 23rd ed. Paris: Montchrestien-Lextenso, 2005.

Gingsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

———. “Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases (Roundtable).” *NTU Law Review* 3, no. 2 (2008): 145–179.

Göbel, Christian. “Décapiter l’hydre : Le combat contre la corruption politique et le crime organisé.” *Perspectives Chinoises*, no. 85 (October 2004). <http://perspectiveschinoises.revues.org/680>.

Grofman, Bernard. “SNTV, STV, and Single-Member-District Systems : Theoretical Comparisons and Contrasts.” In *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote : The Comparative Study of an Embedded Institution*, edited by Bernard Grofman, 317–333. Ann Arbor: University of Michigan Press, c1999.

———. “SNTV : An Inventory of Theoretically Derived Propositions and a Brief Review of the Evidence from Japan, Korea, Taiwan, and Alabama.” In *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote : The Comparative Study of an Embedded Institution*, edited by Bernard Grofman, 375–416. Ann Arbor: University of Michigan Press, c1999.

Grofman, Bernard, André Blais, and Shaun Bowler. “Introduction: Evidence for Duverger’s Law From Four Countries.” In *Duverger’s Law of Plurality Voting: The Logic of Party Competition in Canada, India, the United Kingdom and the United States*, edited by Bernard Grofman, André Blais, and Shaun Bowler, 1–11. New-York: Springer, 2009.

Hawang, Shiow-duan 黃秀端. "Zhengdang Lunti Qianhou de Lifayuan Toupiao Jiemeng Chengben 政黨輪替前後的立法院內投票結盟成本 A Comparison of Voting Coalitions in the Legislative Yuan Before and After Party Turnover of the Year 2000." *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 11, no. 1 (mai (93 2004): 1–32.

Ho, Szu-yin 何思因, and Jaushieh Joseph 吳釗燮 Wu. "Taiwan Zhengdang Tixi Zhixia Zhengdang Rentong de Celiang Fangfa 台灣政黨體系之下政黨認同的測量方法 Measuring Party Identification in Taiwan's Party System." *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 3, no. 1 (mai 1996): 1–16.

Hsieh, Cheng-tao 謝政道. *Zhonghua Minguo Xiuxian Shi 中華民國修憲史 (The History of Revision to the ROC Constitution)*. Taipei: Yangzhi wenhua chubanshe 揚智文化出版社, 2007.

Hsieh, John Fuh-sheng. "The Origins and Consequences of Electoral Reform in Taiwan." *Issues & Studies* 45, no. 2 (juin 2009): 1–22.

———. "Democracy in a Mildly Divided Society." In *Democratization in Taiwan : Challenges and Transformation*, edited by Philip Paolino and James Meernik, 11–24. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2008.

Huang, Chi. "Referendum and Democracy : The Experience of Taiwan." In *Democratization in Taiwan : Challenges and Transformation*, edited by Philip Paolino and James Meernik, 121–134. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2008.

Huang, Hsin-hao 黃信豪. "Taiwan Minzhong Zhengzhi Gongxiao Yishi de Texu Yu Bianqian : Zhengdang Lunti Qianhou Fenxi 台灣民眾政治功效意識的特續與變遷：政黨輪替前後分析 The Continuity and Change of Political Efficacy in Taiwan: A Comparison Before and After the Alternation of the Power." *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 12, no. 2 (November 2005): 111–147.

Hung, Mao-tien. "Election and Taiwan's Democratic Development." In *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition : Riding the Third Wave*, edited by Charles Chi-hsiang Chang. Armonk (New-York): M. E. Sharpe, 1996.

Hwang, Jau-Yuan 黃昭元. "Jiuqi Xiufa Hou Woguo Zhongyang Zhengfu Tizhi de Pinggu 九七修憲

後我國中央政府體制的評估 (Evaluation des conséquences de la réforme de 1997 sur le système constitutionnel national).” *Taida Faxue Luncong* 臺大法學論叢 *NTU Law Journal* 27, no. 2 (January 1998): 183–216.

Kau, Michael Ying-mao. *Direct Democracies Practices in Taiwan*. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy, 2005.

Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Translated by Max Knight. 5th ed. Clark, New-Jersey: The Lawbook Exchange Ltd, 2008.

Kuan, Ou 管歐, and Tony Terng-yaw 林騰鵠 Lin. *Zhonghua Minguo Xianfa Lun* 中華民國憲法論 (*Etude de la Constitution de la République de Chine*). 12th ed. Taipei: Sanmin 三民書局, 2010.

Kucera, Ondrej. “Is Taiwan a Presidential System.” *China Perspectives*, no. 66 (2006). <http://chinaperspectives.revues.org/document1036.html>.

Kuo, Ming-cheng 郭明政. “*Lifayuan Dangtuan Xieshang Zhidu Zhi Zhengzhi Fenxi* 立法院黨團協商制度之政治分析 (2000.5-2010.12) (Political Analysis of the Party Caucus Negotiation System in Legislative Yuan, (2000.5-2010.12)).” *Mémoire*, NTU, 2011.

Lauvaux, Philippe. *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris: PUF, 2008.

Le, Bing-kuan 呂炳寬, and Jeng-rong 徐正戎 Shyu. *Banzongtongzhi de Lilun Yu Shiji* 半總統制的理論與實際 (*Les théories et pratiques du régime semi-présidentiel*). Taipei: Tingmao 鼎茂圖書出版, 2005.

Lee, Chieng-liang. “A Comparative Study of Judicial Review Procedure Types—The Option of Constitutional Procedure System in Reform of the Constitutional Review of Taiwan.” *NTU Law Review* 5, no. 1 (March 2010): 73–126.

Lee, Joseph. “Loi de 2003 sur les référendums à Taiwan : De nombreuses interrogations persistent.” *Perspectives Chinoises*, no. 94 (2006). <http://perspectiveschinoises.revues.org/document955.html>.

Lee, Shane-rong 李憲榮. *Taiwan Zhengzhi Guancha* 台灣政治觀察 (*Observations sur la politique taiwanaise*). Taipei: Avanguard 前衛出版社, 1997.

Liao, Da-chi, and Herlin Chien. “Pourquoi n’y a-t-il pas de cohabitation à Taiwan ?” *Perspectives Chinoises*, no. 87 (2005).

Lin, Chi-chie 林子傑. *Renshi Dafaguan Jieshi de Diyibenshu* 認識大法官解釋的第一本書 (*Le premier livre pour connaître les interprétations des Grands Juges*). Taipei: Wunan 五南, 2011.

Lin, Chiung-chu. “The Role of Issue in Taiwan’s Politics, 1996-2004.” *Issues & Studies* 44, no. 1 (March 2008): 71–104.

Lin, Jih-wen. “Zhenggu Tizhi Xianju Zhidu Yu Zhengdang Zhidu : Yige Peitailun de Fenxi 政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析 Power Division, Voting Rule, and Party System: What Do We See When They Are Considered Together?” *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 13, no. 2 (November 2005): 1–35.

Lin, Tsong-jyi 林聰吉. “Jiexi Taiwan de Minzhu Zhengzhi : Yi Minzhu Zhichidu Yu Manyidu Wei Guancha Zhibiao 解析台灣的民主政治：以民主支持度與滿意度為觀察指標.” *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 14, no. 1 (mai (96 2007): 61–84.

Liu, Nien-hsia. “Party Identification, Candidate Evaluation, and Voting in Taiwan’s Presidential Elections, 1996-2004.” *Fourth EATS*, 22 avril 2007.

Lo, Chuan-hsien 羅傳賢. *Cong Wuquan Xianfa Yuanli Jianshi Lifaquan Yusuan Jueyi Zhi Hefaxing* 從五權憲法原理檢視立法權預算決議之合法性 (*Examen de la légalité de d’adoption du budget par le parlement à partir du principe de la Constitution en cinq pouvoirs*). Taipei: Wunan 五南, 2007.

Mengin, Françoise. “A Tocquevillian Process : Taiwan’s Democratization and Its Paradoxical Foundations.” In *Taiwan in the Twenty-First Century*, edited by Robert Ash and J. M. Greene, 232–48. New-York, London: Routledge, 2007.

Mény, Yves, and Yves Surel. *Politique Comparée Les Démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. 8e ed. Paris: Montchrestien Lextenso éditions, 2009.

Myers, Ramon H., Linda Chao, and Ettai-chun Kuo. “Consolidating Democracy in the ROC on Taiwan, 1996-2000.” In *Assessing the Lee Teng-hui Legacy in Taiwan’s Politics : Democratic*

Consolidation and External Relations, edited by Bruce J. Dickson and Chien-min Chao, 73–90. Armonk (New-York), London: M. E. Sharpe, 2002.

Niou, Emmerson. “The China’s Factor in Taiwan Domestic Policy.” In *Democratization in Taiwan : Challenges and Transformation*, edited by Philip Paolino and James Meernik, 167–181. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2008.

Paolino, Philip. “Semi-Presidentialism and Voters’ Views of Divided Government in Taiwan.” In *Democratization in Taiwan : Challenges and Transformation*, edited by Philip Paolino and James Meernik, 135–151. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2008.

Pasquino, Pasquale. “Le contrôle de constitutionnalité : généalogie et morphologie.” *Cahiers Du Conseil Constitutionnel*, no. 28 (juillet 2010). <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-28/le-controle-de-constitutionnalite-genealogie-et-morphologie.52721.html>.

Pen, Frank 彭懷恩. *Zhonghuaminguo Zhengfu Yu Zhengzhi Fenlun* 中華民國政府與政治析論 (*Analyse du gouvernement et de la politique en République de Chine*). Taipei: Fengyun 風雲論壇出版社, 2009.

Ponthoreau, Marie-Claire. *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*. Paris: Economica, 2010.

Rigger, Shelley. *Politics in Taiwan : Voting for Democracy*. New-York, London: Routledge, 1999.

———. *From Opposition to Power : Taiwan DPP*. Roulder (Colo), London: Lynne Rienner Publishers, 2001.

———. “The Politics of Constitutional Reform in Taiwan.” In *Taiwan’s Democracy : Economic and Political Challenges*, edited by Robert Ash, John W. Garver, and Prime, 37–50. New-York, London: Routledge, 2011.

Roy, Dennis. *Taiwan, a Political History*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed. New-York: New-York University Press, 1997.

———. *Parties and Party System: A Framework of Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

Sifayuan Dafaguan shujichu 司法院大法官書記處編輯 Archives des Grands Juges, ed. *Dafaguan shixian shiliao* 大法官釋憲史料 *Archives historiques sur l'interprétation constitutionnelle Des Grands Juges*. Taipei: Sifayuan 司法院發行出版 Yuan judiciaire, 1998.

Sheng, Shin-yuan 盛杏媛. “*Taiwan Xuanmin Zhengdang Rentong de Wending Yu Bianqian : Dingjun Zhuizong Ziliao de Yingyong* 台灣選民政黨認同的穩定與變遷：定群追蹤資料的應用 Stability and Change of Party Identification among Taiwanese Voters: A Panel Data Analysis.” *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 17, no. 2 (November 2010): 1–33.

Sheng, Shin-yuan 盛杏媛, and Yin-yan 陳義彥 Chen. “*Zhengzhi Fenqi Yu Zhengdang Jinzheng: erlinglingyinian Lifaweiyuan Xuanju de Fenxi* 政治分歧與政黨競爭：二〇〇一年立法委員選舉的分析 Political Cleavage and Party Competition: An Analysis of the 2001 Legislative Yuan Election.” *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 10, no. 1 (mai (92 2003): 7–40.

Shiau, Chyuan-jenq 蕭全政. “*Ping Lun Jiuqi Xiufa de Quanli Fenli-Xianzheng Gongcheng de Linglei Xuanze* 評論九七修憲後的權力分立－憲政工程的另類選擇 (Critique de L'article de Dennis T. C. Tang).” *Taida Faxue Luncong* 臺大法學論叢 *NTU Law Journal* 27, no. 2 (January 1998): 179–182.

Shugart, Mathew S., and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Shyu, Jeng-rong 徐正戎. “*‘Zuoyou Gongzhi’ Xianzheng Tizhi Zhi Chutan-Jian Lun Fa 、woliangguo Zhi Bijiao* 「左右共治」憲政體制之初探－兼論法、我兩國之比較 An Initial Study of the ‘Cohabitation’ Constitutional System: Comparing France with Taiwan.” *NTU Law Journal* 臺大法學論叢 30, no. 1 (January 2001): 1–44.

Strom, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. C: Cambridge University Press, 1990.

Tang, Dennis T. C. 湯德宗. “*Lun Jiuqi Xiufa de Quanli Fenli-Xianzheng Gongcheng de Linglei Xuanze* 論九七修憲後的權力分立－憲政工程的另類選擇 (A propos de la séparation des

pouvoirs dans la Constitution de 1997-Le choix d'un autre type d'ingénierie constitutionnelle)." *Taida Faxue Luncong* 臺大法學論叢 *NTU Law Journal* 27, no. 2 (January 1998): 135–178.

Tetzlaff, Thilo. "Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia." *NTU Law Review* 1, no. 2 (September 2006): 75–107.

Tsai, Chia-hung, Lu-huei Chen, and Ching-hsin Yu. "Comparing Consensus on Taiwan Democracy among the Mass Public and Elites." In *Democratization in Taiwan: Challenges and Transformation*, edited by Philip Paolino and James Meernik, 71–86. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2008.

Ueno, Mamiko. *Justice, Constitution et droits fondamentaux au Japon*. Paris: L.G.D.J. Lextenso éditions, 2010.

Wang, T. Y. "Democratic Commitment in Taiwan: An Analysis of Survey Data." In *Democratization in Taiwan: Challenges and Transformation*, edited by Philip Paolino and James Meernik, 87–103. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2008.

Wang, Tay-sheng 王泰升. "Taiwan Jindai Xianzhang Wenhua de Xingcheng: Yi Benwen Fenxi Wei Zhongxin 臺灣近代憲政文化的形成：以本文分析為中心, Formes de la culture constitutionnelle contemporaine taïwanaise : Analyse à partir du texte constitutionnel)." *Taida Faxue Luncong* 臺大法學論叢 *NTU Law Journal* 36, no. 3 (September 2007): 1–50.

Wang, Yeh-lih 王葉立. "Danjifeirangdu Toupiaozhi de Zhengzhi Yingxiang: woguo Minyi Daibiao Xuanju zhi de Tantao 單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表選舉制的探討 (The Political Consequences of Electoral System: SNTV in Taiwan)." *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 2, no. 1 (mai (84 1995): 147–167.

Wells, Audrey. *The Political Thought of Sun Yat-Sen: Development and Impact*. Basingstoke, New-York: Palgrave, 2001.

Winckler, Edwin A. "Electoral Equilibrium on Taiwan." In *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*, edited by Bernard Grofman, 266–286. Ann Arbor: University of Michigan Press, c1999.

Wu, Chung-li 吳重禮, and Hung-chung 王宏忠 Wang. “Woguo Xuanmin ‘Fenlizhengfu’ Xinli Renzhi Yu Wendingdu : Yu 2000nian Zongtong Xuanju Yu 2001nian Lifaweyuan Xuanju Wei Li 我國選民「分立政府」心理認知與投票穩定度：以 2000 年總統選舉與 2001 年立法委員選舉為例 The Psychological Cognition for Divided Government and Electoral Stability in Taiwan: The Cases of the 2000 Presidential and 2001 Legislative Yuan Elections.” *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 10, no. 1 (mai (92 2003): 81–114.

Wu, Tung-Yeh 吳東野. “Woguo Lifayuan Quanguo Bufenqu Weiyuan Zhidu Zhi Yanjiu 我國立法院全國不分區委員制度之研究 An Analysis of the at Large System in the Legislative Yuan.” *Journal of Electoral Studies* 選舉研究 6, no. 1 (mai (88 1999): 143–174.

Wu, Yu-shan. “Semi-Presidentialism-Easy to Choose, Difficult to Operate : The Case of Taiwan.” In *Semi-Presidentialism Outside Europe : A Comparative Study*, edited by Robert Elgie and Sophia Moestrup, 201–218. London: Routledge, 2007.

Xiao-Planes, Xiaohong. “Constitutions et constitutionnalisme : Les efforts pour bâtir un nouvel ordre politique (1908-1949).” In *La Chine et la démocratie*, edited by Mireille Delmas-Marty and Pierre-Etienne Will, 259–295. Paris: Fayard, 2007.

Yeh, Jiuun-rong 葉俊榮. “Jiuqi Xiangai Yu Taiwan Xianfa Bianqian de Moshi 九七憲改與台灣憲法變遷的模式 (La révision de 1997 et le modèle du changement constitutionnel à Taïwan).” *Taida Faxue Luncong* 臺大法學論叢 *NTU Law Journal* 27, no. 2 (January 1998): 7–48.

———. “Taiwan de Zhuanxing Xianfa Zhuyi:Zhengzhi Lunti Yu Quanmin Zhengfu de Quanshi 台灣的轉型憲政主義：政治輪替與全民政府的詮釋 (Les changements du constitutionnalisme à Taïwan : Explications de l’alternance politique et du gouvernement de tout le peuple).” In *Xianfa Tizhi Xin Zouxiang* 憲政體制新走向 *Les Nouvelles Orientations Du Système Constitutionnel*, edited by Chu-chen 明居正 Ming and Lang 高朗 Kao, 27–52. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation 新臺灣人文教基金會, 2001.

———. “Constitutional Reform and Democratization in Taiwan, 1945-2000.” In *Taiwan’s Modernization in Global Perspective*, edited by Peter Chow, 47–77. London, Westport: Praeger, 2002.

———. “Democracy-Driven Transformation to Regulatory State: The Case of Taiwan.” *NTU Law*

Review 3, no. 2 (September 2008): 31–59.

Yeh, Jiuun-rong 葉俊榮, and Wen-chen Chang 張文貞, eds. *Xinxing Minzhu de Xianzheng Gaizhao* 新興民主的憲政改造 *Constitutional Reengineering in New Democracies: Taiwan and the World*. Taipei: Yuanzhao 元照, 2008.

Zhang, Wei-bin. *Taiwan's Modernization: Americanization and Modernizing Confucian's Manifestation*. Singapore: World Scientific Publishing, 2003.

Zoller, Elisabeth. *Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*. 1st ed. Grands Arrêts. Paris: Dalloz, 2010.

Zurn, Christopher F. *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Webographie

Tous les sites sont à jour de consultation au 30 novembre 2014.

Instituts de recherche

Institute of Political Science at Academia Sinica (IPSAS), 中央研究院政治學研究所 (*Zhongyang yanjiu yuan zhengzhi xue yanjiu suo*) : <http://www.ipsas.sinica.edu.tw/index.php>

Asian Barometer Survey : <http://www.eastasia.ipsas.sinica.edu.tw/index-2.html>

Institutum Iurisprudentiae Academia Sinica (IIAS), 中央研究院法律學研究所 (*Zhongyang yanjiu yuan falü xue yanjiu suo*) : <http://www.iias.sinica.edu.tw>

Academia Sinica Library Service, 中央研究圖書館服務 (*Zhongyang yanjiu tushuguan fuwu*): <http://aslib.sinica.edu.tw/>

College of Law, NTU, 國立台灣大學法律學系 (*Guoli Taiwan daxue falü xue xi*) : <http://www.law.ntu.edu.tw/center/ntulawtop/ch/index.asp>

NTU Law Journal, 法學論叢 (*Faxue luncong*) : <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawjournal/archive.htm>

NTU Law Review : <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/>

Election Study Center, National Chengchi University, 政治大學選舉研究中心 (*Zhengzhi daxue xuanju yanjiu zhongxin*) : <http://esc.nccu.edu.tw/>

Journal of Electoral Studies, 選舉研究 (*Xuanju yanjiu*) : <http://esc.nccu.edu.tw/publish/publish.php?class=102>

Taiwan Study Center, National Chengchi University, 台灣研究中心 (*Taiwan yanjiu zhongxin*) : <http://www.tsc.nccu.edu.tw/>

NCCU Institutional Repository, 政大機構典藏 (*Zhengda jigou diancang*) :

<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/>

Taiwan's Election and Democratization Studies (TEDS), 台灣選舉與民主化調查 (*Taiwan xuanju yu minzhuhua diaocha*) : <http://www.tedsnet.org/cubekm1/front/bin/home.phtml>

European Association of Taiwan Studies (EATS) : <http://eats-taiwan.eu>

Fondations et organismes

Taiwan Political Science Association, 台灣政治學會 (*Taiwan zhengzhi xuehui*) :

<http://www.tpsahome.org.tw/>

National Policy Foundation, 台灣政策研究基金會 (*Taiwan zhengce yanjiu jijinhui*) :

<http://www.npf.org.tw/>

Taiwan Foundation for Democracy, 台灣民主基金會 (*Taiwan minzhu jijinhui*) :

<http://www.tfd.org.tw/>

Sites institutionnels taiwanais

Présidence de la République de Chine : Constitution de la République de Chine, 中華民國憲法 (*Zhonghua mingguo xianfa*) : <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=64>

Présidence de la République de Chine : Textes additionnels à la Constitution de la République de Chine, 中華民國憲法增修條文 (*Zhonghua mingguo xianfa zengjia tiaowen*) :

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=65>

Yuan exécutif, 行政院 (*Xingzheng yuan*) : <http://www.ey.gov.tw>

Yuan législatif, 立法院 (*Lifa yuan*) : <http://www.ly.gov.tw/>

Parliamentary Library, Legislative Yuan, 立法院國會圖書館 (*Lifa yuan Guohui tushuguan*) : <http://npl.ly.gov.tw/do/eng/www/cs>

Grands Juges du Yuan judiciaire, 司法院大法官 (*Sifayuan Dafaguan*) :

http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p01_03.asp

Grands Juges du Yuan judiciaire, 司法院大法官 (*Sifayuan Dafaguan*), Liste des interprétations :

<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03.asp>

Grands Juges du Yuan judiciaire, 司法院大法官 (*Sifayuan Dafaguan*), Statistiques :

<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p05.asp>

Grands Juges du Yuan judiciaire, 司法院大法官 (*Sifayuan Dafaguan*), Lois et règles relatives de

fonctionnement : http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p07_1.asp

Commission Centrale des Élections 中央選舉委員會 (*Zhongyang xuanju weiyuanhui*) :

<http://www.cec.gov.tw/>

National Central Library, 國家圖書館 (*Guojia tushuguan*) : <http://www.ncl.edu.tw/mp.asp?mp=2>

Sites des principaux partis politiques taiwanais

Democratic Progressive Party 民主進步黨 (*Minzhu jinbu dang*): <http://www.dpp.org.tw>

Taiwan Solidarity Union 台灣團結聯盟 (*Taiwan tuanjie lianmeng*): <http://www.tsu.org.tw>

Kuomintang 中國國民黨 (*Zhongguo guomin dang*): <http://www.kmt.org.tw>

People First Party 親民黨 (*Qinmin dang*): <http://www.pfp.org.tw>

New Party 新黨 (*Xin dang*): <http://www.np.org.tw>

Non-Partisan Solidarity Union 無黨團結聯盟 (*Wudang tuanjie lianmeng*):

<http://www.taconet.com.tw/npsu>

Sites des principaux journaux et magazines

Taipei Times: <http://www.taipeitimes.com>

Liberty Times 自由時報 (*Ziyou Shibao*) : <http://www.libertytimes.com.tw>

China Times 中時報 (*Zhongshi bao*) : <http://news.chinatimes.com>

United Daily News 聯合報 (*Lianhe bao*) : <http://udn.com>

The Journalist 新新聞 (*Xin Xinwen*) : <http://www.new7.com.tw>

Sites des cours constitutionnelles

Conseil constitutionnel français : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

Tribunal constitutionnel fédéral allemand, Bundesverfassungsgericht :

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/index.html>⁷²¹

Cour suprême des Etats-Unis, United-States Supreme Court : <http://www.supremecourt.gov/>⁷²²

Tribunal suprême japonais, 最高裁判所 (*Saikō saibansho*) : <http://www.courts.go.jp/>

721 Les décisions sont disponibles à partir de 1998 uniquement.

722 Les décisions ne sont pas disponibles sur le site ; elles sont publiées par des éditeurs tiers.

Index

Assemblée nationale 國民大會 (<i>Guomin dahui</i>)	15, 19, 23, 28, 33, 48, 68, 71, 84, 88, 118, 126, 139, 164, 197, 236, 238, 323
Carsun Chang Chun-mai 張君勱	21
Chen Shui-bian 陳水扁	1, 3, 6, 35, 51, 54, 61, 70, 85, 92, 94, 98, 106, 168, 178, 227, 239, 257, 270, 276, 322, 331, 326, 351
Chiang Ching-kuo 蔣經國	83, 224, 235
Chiang Kai-shek 蔣介石	13, 16, 83, 224, 235
Conseil constitutionnel	139, 154, 189, 191, 197, 215, 344
Cour suprême (Supreme Court)	128, 134, 138, 145, 150, 151, 153, 158, 160, 163, 184, 191, 193, 201, 204, 206, 213, 216, 227, 345
Grands Juges du Yuan judiciaire 司法院大法官 (<i>Sifayuan Dafaguan</i>)	2, 5, 9, 11, 16, 20, 23, 27, 33, 38, 46, 71, 80, 98, 106, 114, 125, 153, 157, 166, 181, 184, 186, 187, 188, 193, 196, 215, 221, 229, 258, 270, 298, 321, 328, 336, 344, 351
Frank Hsieh Chang-ting 謝長廷	72, 74, 89, 96
Kelsen, Hans	8, 116, 121 sv, 169, 228, 335, 339
KMT Kuomintang 國民黨 (<i>Guomindang</i>)	1, 3, 6, 13, 15, 24, 26, 34, 38, 41, 48, 65, 68, 76, 81, 84, 89, 94, 104, 107, 114, 117, 119, 136, 157, 161, 168, 179, 225, 227, 237, 258, 269, 274, 277, 323, 327, 331, 351
Lee Teng-hui 李登輝	1, 3, 10, 24, 26, 49, 65, 82, 85, 101, 194, 229, 235, 237, 279, 324, 331, 336, 351
Lien Chan 連戰	82, 84, 194, 238
Lu Hsiu-lien 呂秀蓮	322
Ma Ying-jeou 馬英九	99, 101, 276
NP New Party 新黨 (<i>Xindang</i>)	27, 51, 57, 61, 65, 77, 82, 85, 113

PDP Parti Démocrate-Progressiste 民主進步黨 (<i>Minzhu jinbu dang</i>).....	6, 27, 34, 38, 41, 48, 57, 61, 64, 67, 70, 76, 81, 85, 89, 94, 104, 107, 113, 136, 138, 170, 179, 225, 227, 269, 270, 323, 327
PFP People First Party 親民黨 (<i>Qinmin dang</i>). 50 ,	54, 61, 65, 71, 77, 91, 95, 99, 107, 227, 276, 324
République de Chine 中華民國 (<i>Zhonghua minguo</i>). 1, 3, 10, 13, 14, 15, 18, 24, 38, 39, 45, 47, 107, 114, 118, 126, 133, 138, 216, 225, 335, 337, 343	
Shih Ming-teh 史明德.....	49, 99
Vincent Siew Wan-chang 蕭萬長.....	76, 82, 84, 86, 237, 325
James Soong Chu-yu 宋楚瑜.....	237, 324
Tang Fei 唐飛.....	67 sv, 70, 72, 76, 106, 169, 239, 258
Tribunal constitutionnel fédéral (Bundesverfassungsgericht).....	121, 136, 142, 192, 200, 202, 345
Tribunal suprême 最高裁判所 (<i>Saikō saibansho</i>).....	148, 149, 151, 153, 155, 211, 213 , 345
Tsai Ing-wen 蔡英文.....	74, 95
TSU Taiwan Solidarity Union 台灣團結聯盟 (<i>Taiwan tuanjie lianmeng</i>)...47, 49, 51, 61, 65, 77, 94, 101, 107	
Wang Jin-pyng 王金平.....	104, 94, 231, 232, 327
Yuan de contrôle 監察院 (<i>Jiancha yuan</i>).....	19, 23, 25, 32, 79, 89, 126, 154, 174, 177 149, 151, 236
Yuan des examens 考試院 (<i>Kaoshi yuan</i>).....	19, 23, 28, 32, 79, 172
Yuan exécutif 行政院 (<i>Xingzheng yuan</i>).....	13, 19, 23, 37, 73, 79, 81, 87, 92, 98, 108, 138, 167, 171, 175, 179, 270, 324, 343
Yuan judiciaire 司法院 (<i>Sifa yuan</i>) 2, 3, 6, 9, 16, 19, 23, 28, 31, 33, 79, 80, 106, 115, 117, 125, 129, 136, 163, 166, 172, 174, 182, 188, 191, 298, 328, 344, 351	
Yuan législatif 立法院 (<i>Lifa yuan</i>) 1, 3, 6, 9, 13, 16, 19, 23, 25, 27, 36, 41, 46, 49, 53, 56, 61, 68, 72, 76, 87, 105, 109, 114, 119, 127, 138, 154, 163, 166, 171, 177, 227, 236, 238, 258, 269, 274, 343, 351	

Jérémie Chambeiron

La cour constitutionnelle à Taïwan face aux différends institutionnels : le rôle des Grands Juges du Yuan judiciaire durant la présidence de Chen Shui-bian (2000-2008)

Le 18 mars 2000, Chen Shui-bian, représentant le Parti Démocrate-Progressiste (*Minjindang*) succédait à Lee Teng-hui, appartenant au Parti Nationaliste (*Kuomintang*), premier président élu au suffrage universel à Taïwan. Cependant, le Yuan législatif a connu à partir des années 2000, et jusqu'au terme du second mandat de Chen Shui-bian en 2008, de nombreux blocages, résultant du fait que le KMT et ses alliés du camp pan-bleu aient réussi à conserver à toutes les élections législatives le contrôle du parlement. Le point de départ de notre thèse est de comprendre comment ces blocages sont advenus, et la manière dont les différentes branches du gouvernement et du parlement ont négocié en vue de les résoudre. A ce titre, nous nous intéressons en particulier au rôle des Grands Juges du Yuan judiciaire (*Sifa yuan Dafaguan*) dans la résolution de ces différends institutionnels. Nous nous demandons si ces derniers ont été un recours dont les différentes branches se sont servies pour résoudre ces différends ou bien sont-ils restés en retrait, préférant ne pas s'impliquer dans les problèmes politiques ? Les Grands Juges ont eu pour constante l'affirmation de leur indépendance en tant que cour constitutionnelle. Plutôt que de trancher les litiges, ils ont préféré les recours aux solutions négociées entre les acteurs, donnant un cadre aux institutions pour résoudre les conflits. En matière de libertés fondamentales et de droits de l'Homme, les Grands Juges ont statué en faveur de la garantie ou de l'extension des droits déjà inscrits dans la Constitution de 1947. Cette institution agit ainsi dans la continuité de son rôle historique dans la transition démocratique. **Taïwan, Constitution, réforme constitutionnelle, cour constitutionnelle, Grands Juges du Yuan judiciaire, contrôle de constitutionnalité, Chen Shui-bian, gouvernement minoritaire, différends institutionnels**

On March 18th, 2000, Chen Shui-bian, representing the Democratic-Progressive Party (*Minjindang*), succeeded Lee Teng-hui, member of the Nationalist Party (*Kuomintang*) and first Taiwan president elected by popular vote. However, starting in 2000, and until the end of Chen Shui-bian's second term in 2008, a number of political standoffs occurred in the Legislative Yuan, as a result of the KMT and its allies of the so-called pan-blue camp securing control of the parliament's majority in every legislative election. Our thesis aims to understand how these deadlocks happened, and the way in which each branch of the government negotiated to find agreements. We particularly focus on the role played by the Great Justices of the Judicial Yuan (*Sifayuan Dafaguan*). Were the Great Justices called upon by the different branches of the government to end the stalemates, or did they stay away from political matters? The Great Justices have consistently asserted their independence as a constitutional court. Instead of deciding in favour of one party or another, they have privileged procedural solutions, providing thus an institutional framework for conflict resolution. In matters of civic liberties and human rights, the Great Justices have ruled in favour of protecting and extending the rights already enshrined in the 1947 Constitution. The Great Justices therefore appear more as defenders of rights, i.e. ombudsmen, rather than as a constitutional mechanism to work disputes out. This institution thus acts in keeping with its historical role during the democratic transition. **Taiwan, Constitution, constitutional revision, constitutional court, Great Justices of the Judicial Yuan, judicial review, Chen Shui-bian, minority government, political deadlocks**